

VICTOR IANCOULESCO

LA PETITE ENTENTE ET L'UNION EUROPÉENNE

Thèse pour le doctorat ès-Sciences économiques
et politiques

présentée et soutenue le 5 décembre 1931

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE

Suffragants { MM. G. GIDEL
LAFERRIÈRE

PARIS
LIBRAIRIE UNIVERSITAIRE J. GAMBER
7, Rue Danton, 7

1931

LA PETITE ENTENTE
ET
L'UNION EUROPÉENNE



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41551507_0017

VICTOR IANCOULESCO

LA PETITE ENTENTE
ET
L'UNION EUROPEENNE

Thèse pour le doctorat ès-Sciences économiques
et politiques

présentée et soutenue le 5 décembre 1931

Président : M. DE GEOUFFRE DE LA PRADELLE

Suffragants { MM. G. GIDEL
LAFERRIÈRE

PARIS

LIBRAIRIE UNIVERSITAIRE J. GAMBER

7, Rue Danton, 7

1931



INTRODUCTION

On a dit de la Société des Nations qu'elle est : « Une organisation politique inouïe jusqu'ici, d'un type qui n'a jamais existé. Je crois que commettent une faute de logique, une faute de méthode très nette ceux qui veulent absolument ramener la Société des Nations, à l'un des types d'organisation politique déjà connus, soit à l'État, soit au super-État, soit à la fédération proprement dite » (1).

De même, on doit dire de l'Union européenne dont l'organisation a été mise à l'étude par la 11^e assemblée de la Société des Nations, en septembre 1930, à la suite du mémorandum français du 1^{er} mai de la même année, que ce sera une nouveauté extraordinaire dans la communauté internationale.

On ne peut encore déterminer d'une façon précise ce que sera le futur fédéralisme européen; néanmoins dans le mémorandum de M. Briand, la réponse des puissances et les discours prononcés à la 11^e et à la 12^e assemblées, il est possible de dégager les grandes lignes de la future

(1) Georges SCELLE : *La Société des Nations est-elle un Super-État ?* dans *La Vie des Peuples*, 1924, p. 410.

institution, tout au moins son orientation générale. Même à cet état d'ébauche, l'Union européenne se présente pour le juriste comme un objet d'étude du plus grand intérêt : en effet, les organismes qui apparaissent dans la Société des États constituent des facteurs importants des transformations du droit international, comme aussi d'ailleurs, des manifestations de l'évolution de ce droit.

Nous ne pouvons ici que rappeler sommairement quelles sont dans leurs grandes lignes les tendances nouvelles du droit international, telles qu'on s'accorde à les reconnaître et telles que les a décrites dans un ouvrage récent, M. Politis (1).

Le principe qui est la source profonde de cette transformation est contenu dans cette idée que c'est l'homme qui est la fin de l'État, c'est l'homme qui est la source de la souveraineté et le but de l'État ; ce dernier est créé pour permettre à l'homme de réaliser ses droits. Les puissances politiques ne se justifient que pour servir l'homme, non pas certes l'homme en particulier, mais l'homme en général et c'est lui qui prend ainsi la première place où jusqu'alors il n'y avait place que pour les ambitions des peuples ou de souverains ou des ambitions particulières.

Après la guerre, après la disparition des anciennes dynasties, de l'ancienne formule monarchique, l'idéal démocratique devient commun aux membres de la société des États. C'est ce qui a permis d'entreprendre une organisation de la société des États basée sur un droit international au sein duquel on peut transporter la formule qui domine le droit public interne et qui proclame

(1) Les nouvelles tendances du Droit international. Paris, Hachette, 1927.

pour chaque individu le droit au bonheur en outre du droit à la vie.

D'autre part, les relations entre les pays ne sont plus du tout ce qu'elles étaient autrefois. L'avènement des moyens de transports, en supprimant les distances les a rendues plus fréquentes, plus régulières et plus rapides et a permis le développement d'un réseau de relations économiques internationales, extrêmement complexes, d'où est née une inter-dépendance de plus en plus étroite entre les nations (1).

Par le triomphe de cette idée : « La fin de l'État, c'est l'homme », d'autre part, par le développement du sentiment de solidarité, la notion de la souveraineté étatique, qui était jusqu'ici à la base du droit international tend à se transformer et à être remplacée par la conception d'une liberté limitée comme celle des individus, par le droit, dans l'intérêt général de la collectivité (2).

La collectivité des États doit, dans le nouveau droit international qui s'élabore, chercher à s'organiser en vue de permettre la satisfaction de tous les intérêts de ses membres comme la collectivité nationale qui n'est faite elle-même que pour permettre à ses propres membres, de poursuivre leurs fins individuelles. Il faut que dans la Société des États, une collaboration se développe entre les Nations pour faire en sorte qu'on obtienne, pour

(1) Voir P. FROMONT. Division du travail et reconstruction de l'Europe, dans la *Revue Politique et Parlementaire*, juillet, 1931.

(2) « Si l'on écarte la souveraineté pour voir la réalité bien en face, on s'aperçoit que l'indépendance des États n'est autre chose que le pouvoir de se mouvoir librement dans les limites fixées par le droit. C'est une certaine compétence particulière possédée par les Gouvernements sur la base du droit international. » N. POLITIS : *La Souveraineté des États et l'Union européenne* dans la *Revue Bleue* (1^{er} août 1931).

l'ensemble, des règlements internationaux concernant les intérêts essentiels : sécurité, relations économiques, etc., toutes choses qu'on était accoutumé pour des nécessités parfois vitales à aller chercher autrefois dans le succès des champs de bataille (1).

La Société des Nations a été évidemment créée, en 1919, pour parvenir à cette organisation. Nous n'avons pas à rappeler ici quelle a été l'œuvre de l'institution genevoise. La Société des Nations n'est d'ailleurs pas la seule manifestation de l'évolution récente du droit international. L'Union européenne projetée paraît être un phénomène encore beaucoup plus typique de cette évolution.

Pour étudier au point de vue juridique, les caractères propres et la portée de cet organisme, il semble que la méthode la plus sûre est de rechercher l'influence de l'institution qui est projetée, sur les autres institutions existantes. Toutefois, dans le présent travail, nous allons limiter notre étude aux relations entre l'Union européenne et la Petite Entente, c'est-à-dire l'association formée entre la Roumanie, la Yougoslavie, et la Tchécoslovaquie en 1920-1921 et qui est issue de la nécessité pour les États successeurs de l'Autriche-Hongrie, de maintenir de façon intégrale, le statut politique et territorial établi en Europe orientale par les traités de paix. L'Union européenne et la Petite Entente présentent à première vue des points communs : ce sont l'une et l'autre des accords régionaux, à la différence de la Société des Nations qui prétend à l'universalité. D'autre part, ces deux groupements se trouvent directement en rapports, puisque l'on

(1) VOIR DE LA PRADELLE : *Cours de doctorat*, Faculté de droit de Paris (1928-1929).

peut se demander quel sera le sort de la Petite Entente formée de trois Etats européens, dans l'Union Européenne qui doit grouper l'Europe tout entière.

Nous étudierons dans une première partie, quelle est l'origine historique, d'une part, du pacte de la Petite Entente et, d'autre part, du projet de l'Union européenne. Nous déterminerons, dans une deuxième partie, quelle est la nature de ces deux sortes d'accords et nous rechercherons enfin dans une troisième partie, quels rapports peuvent exister entre la Petite Entente et l'Union européenne, si la seconde doit absorber la première et, dans la négative, quel peut être le rôle de celle-ci dans le groupement envisagé pour l'Europe entière.

PREMIÈRE PARTIE

**L'Origine historique du Pacte
de la Petite Entente et du Projet
d'Union européenne.**

CHAPITRE PREMIER

LA PETITE ENTENTE

§ 1. — Origine de la Petite Entente

Le triomphe de l'idée démocratique dans les traités de paix a amené la dissolution de l'empire d'Autriche-Hongrie conformément au principe des nationalités et son partage en un certain nombre d'États souverains. Les États successeurs de l'ancienne Autriche-Hongrie se sont trouvés spontanément divisés en deux classes bien distinctes : dans un premier groupe formé de la Tchécoslovaquie, de la Pologne, de la Roumanie et de l'Italie, on trouve les nations qui ont combattu l'ancienne Autriche-Hongrie; dans le second groupe on trouve seulement la Hongrie et l'Autriche qui forment pour ainsi dire les états vaincus. A la Conférence de la Paix, ces trois États furent traités comme d'anciens États ennemis. Or, la Petite Entente est née, ainsi que nous l'avons indiqué plus haut, de la nécessité pour le premier de ces deux groupes d'États successeurs de l'Autriche-Hongrie, de maintenir dans son intégrité le statut politique et ter-

ritorial établi en Europe orientale par les Traités de Paix, qui se trouve menacé par les États du second groupe et particulièrement la Hongrie. Dès 1919 la Hongrie s'agite et sous la dictature de Béla-Kun, entre en campagne pour délivrer les anciennes provinces que le Traité de Paix avait cédées aux États limitrophes. Les forces hongroises pénètrent en Tchécoslovaquie. Le 8 juin 1919, Budapest reçoit un ultimatum des alliés. Cependant, le premier groupe d'États successeurs s'alarme, les armées roumaines pénètrent en Hongrie et dès ce moment, tout rentre dans l'ordre. Aussitôt l'idée d'une alliance basée sur des traités défensifs entre les trois États, directement menacés par la Hongrie : Roumanie, Tchécoslovaquie et Yougoslavie, depuis longtemps préconisée par les hommes d'État de ces trois pays, deviendra une réalité.

Il y a deux autres facteurs qui ont précipité la formation de cette alliance à laquelle on donna le nom de Petite Entente par opposition à la Grande Entente formée par les principales puissances alliées. Le premier de ces deux facteurs, c'est la crainte qu'éprouvèrent les futurs membres de la Petite Entente, de voir se former une confédération danubienne de l'Europe centrale.

On sait que l'idée du « Mittel Europa » a été une des causes profondes de la guerre de 1914 : faire de la partie centrale de l'Europe, un bloc germanique, grâce à l'extension de l'hégémonie prussienne sur l'Autriche-Hongrie, l'obtention d'une sortie sur l'Adriatique avec ensuite une poussée vers les Balkans qui, par Constantinople ouvre le chemin de Bagdad, du golfe Persique et des Indes. Tel était le but poursuivi par l'Allemagne : la séparation de l'Occident et de l'Orient par le bloc allemand aurait conduit à un asservissement général des peuples de

l'Europe, à l'empire des Hohenzollern. Or, après le partage de l'empire austro-hongrois effectué au nom du principe des nationalités, il se répandit cette idée que l'application de ce principe allait engendrer dans cette partie de l'Europe centrale, de sérieux inconvénients économiques. Pour éviter le danger du rattachement de l'Autriche à l'Allemagne, l'idée se répandit dans les milieux des États vainqueurs, de créer une confédération danubienne qui aurait remédié au point de vue économique au morcellement de l'ancien empire austro-hongrois. Les États successeurs de l'Autriche-Hongrie virent aussitôt l'ascendant que les anciens maîtres auraient pu prendre dans l'intérieur des États danubiens. Ils combattirent de toutes leurs forces ce projet, et c'est ce qui les poussa encore à former la Petite Entente.

Enfin, le second motif indiqué ci-dessus, c'est ce vague flottement qu'on avait remarqué dans la politique des Alliés en ce qui concernait les obligations des vaincus envers les vainqueurs; la paix une fois faite, une sorte d'indifférence a paru envelopper les grands États à l'égard de l'exécution des clauses du Traité de Paix et dans l'exécution en question les garanties étaient d'ailleurs plutôt insuffisantes, le Conseil suprême, organe des principales puissances, ayant fait placer les États successeurs de l'Autriche-Hongrie dans la catégorie des puissances à intérêt limité.

§ 2. — Les Accords de base de la Petite Entente

La Petite Entente s'est constituée d'abord par trois conventions :

1^o Une convention défensive du 14 août 1920 entre

la République tchécoslovaque et le royaume des Serbes, Croates et Slovènes.

2° Une convention défensive du 23 avril 1921 entre le royaume de Roumanie et la République tchécoslovaque;

3° Une convention défensive entre le royaume de Roumanie et le royaume des Serbes, Croates et Slovènes, conclue le 7 juin 1921.

Ces trois conventions sont rédigées dans des termes à peu près identiques, l'article essentiel est l'article premier ainsi conçu :

« En cas d'attaque non provoquée de la Hongrie contre une des hautes parties contractantes, l'autre partie s'engage à concourir à la défense de la partie attaquée de la façon déterminée par l'arrangement prévu à l'article 2 de la présente convention ».

Les deux autres conventions contiennent en outre une stipulation aux termes de laquelle les Gouvernements s'engagent à se concerter sur les questions de politique extérieure qui ont trait à leurs rapports avec la Hongrie. Et la troisième convention vise non seulement la Hongrie, mais aussi la Bulgarie.

Ces différences n'ont pas en réalité une grande importance. Ce qui caractérise avant tout ces trois conventions c'est qu'elles ont un caractère purement défensif et qu'elles ont un objet strictement limité à savoir : une garantie mutuelle contre les agissements de la Hongrie.

Comme l'a dit Take Janesco au cours d'une interview donnée à un journaliste : « Le point de départ des accords qui constituent la Petite Entente a été le système des *intérêts directs*. Ce système d'assurance mutuelle a pour but d'éviter que les divergences naturelles ne s'aggravent et présentent un aliment aux intrigues ennemies. C'est

la partie la plus importante de nos accords car elle est permanente, tandis que la garantie défensive ne joue qu'en cas d'agression ». Tel qu'il est défini dans les trois conventions ci-dessus, le but de la Petite Entente paraissait limité à une obligation réciproque de se prêter aide en cas d'une attaque non prévue de la part de la Hongrie. En réalité, la Petite Entente ne pouvait pas se borner seulement à cette mission de sécurité.

Ce but n'est bientôt devenu qu'un but principal parmi d'autres qui, à leur tour ont été progressivement assumés par ce groupement.

Ainsi la création de la Petite Entente dont nous venons de voir une première étape a passé par une seconde phase que l'on peut appeler la phase constructive, et au cours de laquelle l'association primitive s'est resserrée quant aux liens formés entre ses membres et s'est élargie quant au domaine de leur action commune.

Les conventions dont nous avons parlé tout à l'heure étaient conclues pour une durée de deux ans. Lors de leur premier renouvellement en 1922, elles subissent déjà des modifications sérieuses.

La convention entre la Yougoslavie et la Tchécoslovaquie est renouvelée le 31 août 1922. Dans le préambule du nouvel accord, il est indiqué un nouveau but qui n'existait pas dans la convention de 1920 savoir : la consolidation et l'amplification des liens politiques et économiques entre les deux États. De plus, la nouvelle convention est conclue, non plus pour deux ans, mais pour cinq ans. Enfin, elle comporte une reconnaissance d'autres accords conclus avec des tierces puissances de telle sorte que l'alliance se trouve élargie : elle garantit non seulement l'exécution du Traité de Trianon, mais celle de tous

les traités de paix, dans le cas où la situation des deux États deviendrait critique à la suite d'une dérogation à l'un de ces traités. Dans ce but, « les contractants, dit l'article 4, s'obligent à agir en commun dans leur action diplomatique ainsi qu'à se concerter sur les mesures à prendre dans le cas où leur intérêt commun serait menacé ».

Le 7 mai 1923 et le 7 juillet de la même année la convention défensive roumano-tchécoslovaque et la convention roumano-yougoslave sont également renouvelées pour une période de trois ans. Entre temps, les trois ministres des Affaires Étrangères de la Petite Entente s'étaient réunis le 27 août 1922 à Prague. Cette conférence présente une grande importance : elle marque le commencement des conférences périodiques de la Petite Entente. Ce groupement prend une grande homogénéité à une époque précisément où la Grande Entente laissa s'affaiblir ses liens. Elle devient un véritable organisme international. La Petite Entente prend un caractère contractuel encore plus marqué lorsqu'est signé, le 21 mai 1929 l'acte général de conciliation d'arbitrage et de règlement judiciaire entre les États de la Petite Entente.

Pour la première fois, les États de la Petite Entente signent un traité à trois, en élargissant le cadre des traités bi-latéraux conclus jusqu'alors. En même temps, étaient renouvelés les traités d'alliance fondamentaux avec une clause qui en prévoyait la tacite reconduction au bout de chaque période de cinq ans.

Sur l'acte général d'arbitrage, il y a peu de choses à dire quant à son contenu car il est à peu près calqué sur le modèle des conventions de cette nature élaboré d'après les recommandations faites par l'Assemblée de la S. D. N. le 26 septembre 1928.

La véritable importance de cette convention c'était que selon la formule de M. Mironesco (1) elle facilitait l'entrée d'un autre État dans la Petite Entente : il lui suffirait dorénavant d'adhérer à cette convention sans avoir besoin de conclure un traité séparé avec chacune des puissances membres.

Toutefois, il faut faire cette réserve que l'adhésion d'un tiers à cette convention ne pourrait avoir pour effet de le faire participer aux traités bi-latéraux d'alliance.

A la Conférence de Strebské-Plesco, en juin 1930, une étape définitive a été franchie dans la vie de la Petite Entente. Celle-ci a été pourvue d'un statut juridique. Les trois États sont tombés d'accord pour fixer des règles touchant le fonctionnement de la Petite Entente qui paraît ainsi érigée en une sorte de personne juridique pourvue d'une constitution et d'organes pour son fonctionnement.

Suivant ce statut, il y a tous les ans une conférence ordinaire de la Petite Entente et, si les circonstances l'exigent, des conférences extraordinaires. Auprès de cette assemblée existera un pouvoir exécutif, en la personne du président de la Petite Entente, qui sera nommé pour une durée d'un an et sera le ministre des Affaires Étrangères du pays dans lequel se tiendra la conférence ordinaire. Le président devra s'occuper de l'exécution des décisions de la conférence précédente et préparer la conférence suivante après en avoir fixé définitivement le programme. En outre, les trois États de la Petite Entente pourront se faire représenter dans les conférences ou assemblées internationales par un seul délégué chargé de défendre les intérêts de la Roumanie, de la Tchécoslovaquie et de la Yougoslavie.

(1) Voir CODRESCO : *La Petite Entente*, Paris, 1930.

Dès sa ratification par les trois Gouvernements, le statut doit être publié et envoyé pour être enregistré à la S. D. N. Il en a d'ailleurs été de même de tous les accords antérieurs (1).

Corrélativement aux accords politiques apparaissent des accords économiques. La Tchécoslovaquie et la Roumanie ont conclu à Strebské-Pleso, le 27 juin 1930, un traité de commerce qui a développé singulièrement les échanges entre les deux pays. Le sentiment de la nécessité de compléter l'amitié politique par l'accord économique a brisé tout obstacle et quelques jours ont suffi pour aboutir à la rédaction d'une convention donnant entière satisfaction aux deux parties. Le 4 août 1930, un accord de même ordre a été également conclu entre la Roumanie et la Yougoslavie. Depuis le 24 novembre 1928 il existe aussi un traité de commerce entre Prague et Belgrade (2).

Tels sont les accords existants qui sont à la base de la Petite Entente.

Ces textes sont successivement entrés en vigueur au fur et à mesure que se déroulait un certain nombre de faits dans le détail desquels nous ne pouvons rentrer. Le lecteur les trouvera exposés tout au long dans l'étude de M. Codresco; nous ne pouvons ici que les énumérer.

§ 3. — Activité de la Petite Entente jusqu'en 1931

Après la première tentative de Charles IV, dont nous avons déjà parlé, c'est en 1921 l'affaire des « Comitats » ou du « Burgenland ». Ce territoire avait été dévolu par le

(1) On ne trouve pas encore le texte de ce statut dans le dernier volume du *Recueil des Traités publiés* par la S. D. N., paru à ce jour.

(2) D'après *L'Europe Nouvelle* (25 octobre 1930) : « Les régimes douaniers de l'Europe ».

Traité de Paix à l'Autriche, mais le Gouvernement de Budapest s'était juré de ne pas laisser s'accomplir le transfert. Aussi lorsque les gendarmes autrichiens vinrent en septembre 1921 pour prendre possession du Burgenland, ils furent accueillis à coups de fusils par des troupes magyars.

L'action de la Petite Entente fut à cette occasion assez mal engagée, de sorte que c'est en définitive l'Italie qui intervint à la requête de la Hongrie, et obtint qu'un plébiscite décide du sort du territoire.

La deuxième tentative de Charles IV en octobre 1921 donna à la Petite Entente l'occasion de reprendre sa cohésion un instant compromise.

Peu de temps après, « le printemps de 1922 vit une grande victoire de la Petite Entente qui obtint ce magnifique résultat d'être reconnue et traitée comme une quatrième grande puissance dans la conférence internationale qui eut lieu à Gênes » (1). Le Conseil suprême invita la Petite Entente à collaborer avec lui lorsque les délibérations de la Conférence de Gênes furent troublées par la signature du Traité russo-allemand de Rapallo, le 16 avril 1922.

Jusqu'en 1923, l'ascension rapide de la Petite Entente, s'affirme « au fur et à mesure que la Grande Entente laisse s'affaiblir ses liens » et elle prend position comme « une des garanties les plus sûres de la paix de l'Europe centrale » (2).

Le 29 septembre 1923 la Petite Entente remporte encore un grand succès quand M. Bénès est élu comme membre du Conseil de la S. D. N. en qualité de représentant de ce groupement.

Après l'abandon du système du protocole de Genève

(1) CODRESCO, *op. cit.*, p. 259.

(2) CODRESCO, *op. cit.*, p. 299.

de 1924, c'est le recours à la politique des alliances régionales, consacrée par la Conférence de Locarno. Le 16 octobre 1925 la Petite Entente voit triompher sa propre doctrine, puisqu'elle constitue elle-même la première de ces alliances régionales conclue dans l'esprit du pacte de la S. D. N.

Après la conclusion du pacte Briand-Kellogg, le 27 août 1928, et la signature des accords de La Haye, le 20 janvier 1930, relatifs à la question des réparations dues par la Hongrie, qui met fin à la délicate question des optants hongrois, la Petite Entente semble être consolidée définitivement et pouvoir entrer désormais comme le reste de l'Europe dans une période de reconstruction.

Si l'on dresse le bilan actuel de la situation politique de ce groupement, on doit reconnaître qu'il est resté forcément, au premier chef, une alliance défensive contre la Hongrie. Malgré les récents accords de La Haye, ce dernier État reste toujours obsédé par son désir d'obtenir la révision du Traité de Trianon; il se trouve encouragé dans cette attitude, il faut bien le reconnaître, par le soutien que lui apporte l'Italie qui étale les revendications magyares dans toutes les conférences internationales. La révision des traités est en effet l'argument d'intérêt commun que les Italiens et les Hongrois aiment à mettre en avant. Toutefois, il faut bien dire (1): « Que cet argument n'a pas la même résonance à Rome et à Budapest : à Rome le révisionnisme est une politique diplomatique, un axiome des chancelleries utilisé comme moyen d'attraction à l'égard des uns, comme instrument de pression, à l'égard des autres. A Budapest, c'est une psychose,

(1) Voir Albert MOUSSET : *La Hongrie et ses voisins depuis les accords de La Haye*, dans *l'Esprit International* (avril 1931), p. 260.

et pour le Gouvernement, le postulat qui commande toutes les spéculations politiques ou diplomatiques. »

Toutefois, il convient de distinguer le point de vue politique du point de vue économique dans la vie de la Petite Entente.

Si au point de vue politique, ce groupement est tout entier tourné contre la Hongrie, au point de vue économique il paraît au contraire devoir logiquement rentrer dans un groupement plus large qui engloberait l'État magyar.

Il y a en effet des données économiques dont la pression s'est fait sentir avec une force particulière à l'occasion de la dernière crise économique. Celle-ci en s'abattant sur la Hongrie avec plus de violence que sur la plupart des autres États, a poussé cette puissance dans la voie de la collaboration agraire internationale. C'est, dit Albert Mousset : « L'événement le plus marquant de l'histoire de ce pays depuis les réparations de La Haye ». La solution fut cherchée par Budapest à l'extérieur dans un meilleur aménagement des débouchés agricoles, grâce à une entente avec les pays voisins.

A l'Assemblée de la S. D. N. de septembre 1930, le comte Apponyi précisa que la Hongrie était prête à coopérer avec ses voisins sans attendre la révision du Traité de Trianon. Le mouvement de coopération agraire constituait un mouvement de défense contre le protectionnisme agraire des pays industriels.

Du 21 au 24 juillet 1930, il y eut une première réunion d'experts roumains, yougoslaves et hongrois à Bucarest. Ils adoptèrent une proposition hongroise aux termes de laquelle les trois pays devaient éviter la concurrence entre eux et créer un bureau pour la fixation des prix et la vente en commun des produits agricoles. Cependant les

Roumains et les Yougoslaves désirant faire rentrer dans les accords économiques, les Tchécoslovaques, les Hongrois, pour lesquels la coopération agricole devait être dirigée particulièrement contre le protectionnisme industriel des Tchécoslovaques, virent dans cette attitude des deux autres États une interférence purement politique.

Au mois d'août, une grande conférence était convoquée à Varsovie par le Gouvernement polonais pour constituer un bloc de tous les États agricoles depuis la Bulgarie jusqu'à l'Esthonie; seuls, dans cette conférence qui comprenait la Roumanie, la Tchécoslovaquie, la Hongrie, la Bulgarie, la Lettonie, l'Esthonie, la Pologne et la Yougoslavie, trois États : la Roumanie, la Yougoslavie et la Hongrie ont vraiment réalisé un front commun, de sorte que dans la dernière conférence réunie à Belgrade, ne se réunirent que ces trois États avec la Bulgarie et la Pologne en vue d'une entente plus limitée parce que plus aisément réalisable (1).

La politique domine encore ici l'économique, comme dit Albert Mousset : « L'idée de rétablir sur de nouvelles bases l'unité économique du bassin danubien suppose un horizon dégagé de toute politique et un consensus actuellement chimérique sur le caractère irrévocable des frontières de 1920 ». Par ailleurs, comme la Tchécoslovaquie est un État à prédominance industrielle, un groupement d'après les intérêts économiques risquerait de dissocier la Petite Entente en opposant les Tchécoslovaques aux Roumains et aux Yougoslaves. D'autre part, si malgré cette opposition d'intérêt la Petite Entente se groupait au point de vue économique, les Magyars refuseraient d'entrer dans

(1) Voir dans *l'Europe Nouvelle* (10 janvier 1931) le texte des résolutions adoptées par la conférence de Belgrade.

le groupement parce qu'ils ne pourraient pas s'empêcher de lui trouver un caractère politique.

Par conséquent, le régime producteur et la position géographique des États de la Petite Entente ne permettent pas d'atteindre l'union dans le domaine économique. La solidarité politique de ce groupement garde seulement son caractère d'alliance défensive dirigée contre un pays déterminé.

Le système de relations entre les États agricoles et les États industriels proposé par les conférences des États exportateurs de blés, reposait sur l'octroi aux pays agricoles d'un traitement préférentiel par les États industriels. Dans la sphère d'action de la Petite Entente, ce système se heurtait non seulement à ces obstacles politiques dont nous venons de parler mais aussi à la difficulté qu'un tel traitement préférentiel est susceptible de rencontrer partout, du fait qu'il constitue une dérogation à la clause de la nation la plus favorisée et c'est pourquoi le projet établi par les Gouvernements des pays agricoles a été porté devant la Commission d'études de l'Union européenne dont nous allons parler au chapitre suivant (1-2).

(1) Voir *Europe Nouvelle* (26 sept. 1931), p. 1303.

(2) Voir LELEK : *La Collaboration économique entre les nations de l'Europe Centrale*. Thèse Paris 1931, 5^e Partie. Manifestations de l'idée de collaboration économique dans la politique des Gouvernements. Chapitre I^{er} *La Petite Entente*, p. 175. « La Question de l'Anschluss a conduit la Petite Entente à accélérer la réalisation de ses plans économiques, qui ne sont que la conséquence de l'extension de l'alliance politique. Voir aussi article sur la Petite Entente économique dans le journal *Ceske Slovo*, Prague, 22 février 1929. Ed. BÉNÈS. « La situation internationale et la politique étrangère de la Tchécoslovaquie (1927). »

CHAPITRE II

L'UNION EUROPÉENNE

§ 1. — Origines de l'idée d'une Union européenne

L'idée d'un groupement particulier des États de l'Europe a d'abord été préconisée par des adversaires de la S. D. N. Tel est d'abord le cas de la « Paneurope » telle que l'a présentée le comte Coudenhove Kalergi. Cet auteur s'est tourné avec force contre la S. D. N. et à sa place a réclamé une nouvelle organisation qui devait se composer de cinq groupes d'États politiquement et géographiquement reliés (1). Mais après que la S. D. N. eut montré qu'elle était plus forte que la propagande assez considérable du comte Coudenhove Kalergi, cet auteur a accepté la S. D. N. existante tout en continuant à préconiser la construction de ses cinq groupes. La « Paneurope » doit donc seulement devenir un groupe à l'intérieur de la S. D. N.

(1) Voir COUDENHOVE KALERGI : *Praktischer Idealismus*, 1925. *Idem*, *Kampf um Paneuropa*, t. I et II, Wien 1926.

Voir aussi le *Congrès de la Ligue de la Paneuropa* à Vienne (octobre 1926).

En 1926 (1), M. Alvarez exposa un projet de réforme du pacte de la S. D. N. sur des bases continentales et régionales dans un rapport présenté à la Ve Session de l'Union Juridique Internationale. M. Alvarez démontra qu'il existe un droit international américain différent du droit international européen, que le problème de la sécurité n'est pas le même dans les deux continents, qu'il est nécessaire d'organiser l'Europe économiquement et que, en conséquence, la S. D. N. qui devait être universelle ne l'est pas en réalité, et qu'il est bien difficile qu'elle le devienne sur les bases actuelles. Elle est en réalité une société européenne comme il existe d'autre part en Amérique, une institution politique appelée Union panaméricaine. Il y a donc actuellement deux S. D. N. : l'une qui a son siège à Genève et l'autre qui a son siège à Washington. Elles travaillent séparément, un conflit peut éclater entre elles. Il faut donc conserver cette S. D. N. comme Société européenne et établir un lien entre elle et l'Union panaméricaine. Une véritable organisation mondiale résultera de la liaison de ces deux organismes.

Le projet d'Union européenne qui a été mis à l'étude à la suite du mémorandum de M. Briand n'a pas sa source dans des attaques dirigées contre la S. D. N.

Pour déterminer la source de ce projet, il faut rappeler sommairement l'évolution de deux questions particulièrement importantes qui ont occupé la S. D. N. depuis son apparition. C'est d'une part la question de la *sécurité*, d'autre part celle de la *reconstruction économique de l'Europe*.

(1) En 1926 également a paru un « projet scandinave » pour la formation des « États-Unis des Nations Européennes ». (Voir C. IVANTCHEFF : *L'idée des États-Unis d'Europe et les projets d'une Confédération balkanique*. Paris, Gamber, 1930, p. 14). Voir aussi : HANDELSMANN : *L'idée du rapprochement des nations dans l'histoire moderne*, dans *l'Esprit International*, n° 13, 1930.

Ces deux questions sont venues en somme se joindre et se fondre à un moment donné dans le projet d'union européenne qui constitue leur commune solution.

Les traités de 1919 ont mis fin à la guerre mondiale, mais ils n'ont pas fait la paix. La S. D. N. a été instituée pour prévenir toute guerre nouvelle; elle a reçu à cet effet à l'article VIII du pacte la mission de préparer le désarmement et par l'article X celle de garantir à ses membres l'intégrité territoriale; mais en France, les garanties de sécurité, par voie d'entente internationale, formée par des engagements tels que ceux contenus dans le pacte de la S. D. N. ne paraissent pas suffisants. La France devait avoir, il est vrai, pendant quinze ans une garantie consistant dans l'occupation des provinces rhénanes, mais pour la période postérieure, une alliance qui avait été prévue entre la France, l'Angleterre et les États-Unis n'avait pu se réaliser du fait de la non ratification du Traité de Versailles par les États-Unis.

Dès qu'il a été certain que la République américaine refuserait d'entrer dans la S. D. N., des négociations furent entamées avec la Grande-Bretagne pour une alliance à deux, mais sans succès. On comprend que lorsque la S. D. N. entreprit l'étude dès 1923 du problème du désarmement, et de la sécurité, la France ait préconisé le système des engagements limités à un certain nombre d'États situés dans une même région du globe et ayant les mêmes intérêts. La Commission de la S. D. N. chargée de l'étude du problème sus-visé se trouva en présence d'un projet émanant de l'état-major français qui prévoyait, sous les auspices de la S. D. N., la conclusion d'une alliance particulière entre deux ou plusieurs États. Il s'agissait de ce que l'on a appelé les accords régionaux, savoir : le

type de convention conclue après la guerre entre certains États européens, comme la Petite Entente ou l'alliance franco-polonaise, en un mot, le système dressé par les États bénéficiaires des traités de paix pour en assurer le respect. En 1923, la S. D. N. entendit une éloquente défense de ces accords défensifs par le Ministre des Affaires Étrangères de la Tchécoslovaquie, M. Bénès. Ce dernier se fit l'avocat autorisé de cette politique qui consiste à créer des zones de sécurité, à les élargir et à les unir en vue de constituer finalement un bloc solide en faveur du maintien de la paix. Il est certain que ces accords diffèrent des alliances d'avant 1914, en ce qu'ils constituent surtout un effort pour former des groupements défensifs orientés vers la paix.

En face de ces faits, s'affirmèrent dans l'assemblée et à la Commission de la S. D. N. des positions qui préconisaient au contraire un système de garanties mutuelles de la paix par toutes les nations ensemble. Toutefois, la plupart des anciens neutres qui avaient assisté de loin aux horreurs de la guerre étaient avant tout dominés par l'idée de ne se laisser entraîner dans aucune conflagration européenne. Ils se refusèrent à prendre des obligations nouvelles si elles n'étaient accompagnées de garanties extrêmement solides. La garantie mutuelle que devaient se prêter les membres de la S. D. N. leur semblait un danger si elle n'était assise sur une reconnaissance totale, absolue, pour ainsi dire idéale, de l'arbitrage. Cette crainte des responsabilités fit quelquefois juger assez mal l'attitude de divers États européens qui parurent peu soucieux de solidarité internationale alors qu'ils se donnaient comme champions les plus convaincus de l'idée internationale, de l'organisation juridique des États, mais il serait injuste de méconnaître le rôle qu'ils ont joué. Ils ont été pendant

près de trois ans les avocats consciencieux de l'arbitrage.

De même, les tendances britanniques, comme celles des Dominions, étaient, au début, de chercher la sécurité par un accord général de toutes les puissances, grandes et petites, à l'exclusion de toute espèce d'alliance européenne et d'entente régionale. Par là, la politique anglaise s'opposait à la politique française. Elle combattait les groupements européens plus ou moins appuyés sur Paris. Elle voulait lutter contre la prétendue menace d'hégémonie française sur le continent, que les diplomates du Foreign Office, dressés à la vieille école, croyaient peut-être encore réelle (1).

La troisième assemblée fut ainsi saisie d'un projet présenté par les experts militaires, inspiré, de la thèse française qui prévoyait que les membres de la S. D. N. pourraient conclure soit deux à deux, soit dans un plus grand nombre, des accords créant des groupements défensifs. Ces groupements défensifs devaient agir en principe en cas d'agression; c'est seulement ensuite que le Conseil de la S. D. N. pouvait intervenir. L'Angleterre opposa à ce système l'idée de faire contrôler les accords particuliers par la S. D. N. avant leur déclaration d'une part et avant leur déclenchement en cas de danger d'autre part. C'est la combinaison de l'assistance entre tous les États avec le système des groupements particuliers qui constitue l'essentiel du projet de traité d'assistance mutuelle adopté par la Troisième assemblée de la S. D. N.

Ce projet de traité débutait par un engagement solennel de s'abstenir de toute guerre d'agression, qualifiée crime international; il comportait de la part de toutes les

(1) Voir *Europe Nouvelle* : « Equilibrer n'est pas organiser », par L. Weiss, 7 mars 1931.

parties contractantes l'engagement individuel et collectif de porter assistance à l'une quelconque d'entre elles au cas où elle serait victime d'une guerre offensive. Alors que le pacte de la S. D. N. se limite, ce qui est naturel, à poser des principes nouveaux de droit international, ce traité qui en constituait un heureux complément prévoyait en détail les pouvoirs donnés au Conseil de la S. D. N. pour empêcher les conflits armés. Cet acte représentait une importante étape sur la voie de l'organisation européenne mondiale.

Mais la Grande-Bretagne porta un coup fatal au projet de traité en se prononçant résolument contre quelques-unes de ses dispositions fondamentales. Les amiraux anglais allaient jusqu'à dire que le traité rendrait nécessaire l'augmentation de la flotte anglaise pour qu'elle puisse faire face à ses obligations internationales.

Mais c'est surtout l'autorisation donnée aux États de conclure, dans le cadre des traités d'ensemble, des accords particuliers qui avait effarouché les travaillistes anglais.

De 1923 à 1924 qui est l'année du protocole de Genève, un progrès considérable est réalisé.

Le grand défaut du traité d'Assistance Mutuelle est qu'il contenait un vice essentiel : il avait confié au Conseil de la S. D. N., organe purement politique, le soin de définir quel est l'agresseur et d'autre part le projet était dépourvu de toute définition de l'agression (1).

Dans le Protocole de Genève, on introduit l'arbitrage et dès lors on pourra avoir une définition de l'agresseur : l'agresseur, c'est le pays qui se refuse à régler un conflit par l'arbitrage et qui entre en guerre sans accepter cette solu-

(1) Voir SIBERT : *Le problème de la Sécurité*, Paris, 1925.

tion. La grande nouveauté du Protocole de Genève était d'établir définitivement pour tous les conflits soit l'arbitrage, soit, lorsqu'il s'agissait de points de droit la juridiction de la Cour permanente de Justice Internationale.

On connaît trop ce document pour que nous nous arrêtons davantage à le commenter. L'effort tenté par la S. D. N. en mettant sur pied le Protocole de Genève devait une fois de plus se heurter à l'opposition britannique. En mars 1925, M. Chamberlain présenta au Conseil de la S. D. N. un mémoire en faveur de la simplification des relations internationales que le Protocole, de l'avis du Gouvernement britannique, risquait de compliquer et d'enserrer dans des prescriptions trop précises.

M. Chamberlain affectait de voir dans le Protocole des occasions plus nombreuses pour les membres de la S. D. N. d'enfreindre les règles qui leur étaient posées.

D'autre part, le Gouvernement britannique abandonnait son ancien point de vue. Alors que les Français, jadis partisans des ententes régionales à base plus ou moins militaire étaient devenus les défenseurs de l'arbitrage, des engagements communs à tous les États du monde, c'était maintenant les Anglais qui brusquement se prononçaient contre les conceptions d'ensemble et se faisaient les défenseurs de ces mêmes accords particuliers. Sur ce point, la déclaration de M. Chamberlain était ainsi conçue : « Puisqu'il n'y aurait pas avantage à renforcer les dispositions générales du pacte, et puisque ces « cas extrêmes » que la S. D. N. sera appelée à résoudre intéresseront probablement certaines nations ou certains groupes de nations davantage que d'autres, le Gouvernement de Sa Majesté en conclut que la meilleure solution serait de compléter le pacte en coopération avec la Société, par des accords

spéciaux pour répondre à des nécessités spéciales. » Aussitôt, le premier ministre français, M. Briand, saisit la perche qui lui était tendue par le premier ministre britannique :

« Mon Gouvernement, Messieurs, et je suis chargé de le déclarer en son nom, reste nettement attaché au Protocole, mais il ne se refuse à aucune discussion qui pourrait être entreprise pour l'améliorer, le système de pactes, d'alliances, est du reste prévu dans le Protocole. S'il doit être le meilleur pour assurer la paix, tant mieux. » On n'a pas de peine à reconnaître dans le sens de ces deux discours la promesse de l'accord de Locarno. Vers la fin de 1925, il était conclu comme l'aboutissement partiel des travaux faits par la S. D. N. depuis 1921.

Quel est le contenu, quels sont les principes directeurs des accords de Locarno ?

Matériellement, ces accords comprennent en premier lieu le pacte rhénan signé par l'Allemagne, la France, la Belgique et par deux puissances garantes, l'Angleterre et l'Italie. Le pacte à cinq est complété par deux conventions d'arbitrage entre l'Allemagne d'une part, la France et la Belgique d'autre part.

Deux autres traités d'arbitrage ont été signés entre l'Allemagne d'une part, la Pologne et la Tchécoslovaquie d'autre part. Ils ont été complétés par deux accords par lesquels la France, la Pologne et la Tchécoslovaquie se garantissent mutuellement le bénéfice de ces traités d'arbitrage; ces deux accords, connus des autres puissances, ne sont pas directement compris parmi les actes de Locarno.

A ces divers documents, s'ajoute la lettre des alliés, membres de la S. D. N. à la délégation allemande touchant

l'interprétation de l'article 16 du pacte de la S. D. N. sur les sanctions, sans exception, ni réserve. Enfin, couronnant le tout, un acte final a marqué le but de pacification générale visé par l'ensemble des travaux de la Conférence.

Les accords de Locarno répondent-ils par leurs bases et leur contenu aux conditions attendues par la 6^e Assemblée ? Sont-ils conformes au pacte et en harmonie avec les principes du Protocole ?

On peut répondre : oui.

En effet ; le premier principe auquel est subordonnée l'entrée en vigueur, c'est l'entrée de l'Allemagne dans la S. D. N. avec toutes les obligations incombant aux autres Etats membres.

Une autre base essentielle à laquelle la première elle-même ne saurait porter atteinte, c'est le respect de l'inviolabilité des traités. Ce principe capital n'a pas été affirmé seulement dans les traités intéressant les frontières ouest de l'Allemagne, mais aussi dans le traité d'arbitrage avec la Pologne. Les parties y ont constaté « que le respect des droits établis par les traités ou résultant du droit des gens est obligatoire pour les tribunaux internationaux ». Et elles se sont mises d'accord pour « reconnaître que les droits d'un État ne sauraient être modifiés sans son consentement. »

Troisième base : l'Allemagne et ses quatre voisines ont assumé l'obligation de soumettre tous les différends à une procédure de règlement pacifique, dans un esprit encore plus hardi que le pacte. Engagement a été pris de recourir à la Cour de la Haye ou à un tribunal arbitral pour tous les litiges, litiges d'ordre juridique, pour tous les litiges d'ordre politique, à une commission permanente dite de

conciliation, et, en cas d'insuccès, devant le Conseil de la S. D. N.

La conformité avec les principes du Protocole se vérifie aussi dans l'engagement réciproque de ne recourir dans aucun cas à la guerre, sauf pour résister à une agression, pour obéir aux réquisitions de la S. D. N. dans les termes de l'article 16 du pacte, pour agir conformément à l'article 15 § 7 contre un État se livrant à une attaque, ou enfin, en ce qui concerne la France et la Belgique seulement, dans le cas de rassemblement de forces armées par l'Allemagne, dans la zone démilitarisée du Rhin (articles 42 et 43, Traité de Versailles).

Quant à la définition de l'agression, dans le pacte rhénan, elle est également inspirée de celle donnée par le Protocole. Si d'ailleurs ce pacte ne reproduit pas le système des présomptions d'agression qui liaient le Conseil de la S. D. N. d'après le Protocole, en revanche il ne subordonne plus le jeu des garanties particulières à l'injonction du Conseil. Il autorise et même oblige les puissances garantes à prêter immédiatement leur assistance à la victime d'une agression flagrante, sans préjudice des sanctions ultérieures mises en œuvre conformément à l'article 16 du pacte de la S. D. N.

Enfin, les parties s'engagent d'avance à se conformer à toutes les mesures provisoires que la Cour de Justice ou du Conseil de la S. D. N. pourraient ordonner pendant la durée du litige, pour éviter son aggravation ou son extension. Disposition précieuse pour l'État de bonne foi dont l'adversaire ne traînerait la procédure en longueur que pour mieux préparer sa mobilisation et une agression.

Ce qui différencie fondamentalement la portée de ces accords et celle du Protocole de 1924, c'est qu'ils ne cou-

vrent que des régions déterminées au lieu d'avoir comme lui une application générale à toutes les zones de conflits et universelle quant aux sanctions. Ils subsisteront ainsi jusqu'à ce que le Conseil votant à la majorité des deux tiers, constate que la S. D. N. assure aux hautes parties contractantes des garanties suffisantes permettant, une année après, de mettre fin aux dits accords particuliers.

Dans un magistral discours à la VII^e Assemblée réunie en septembre 1926, M. Paul-Boncour a précisé ainsi la manière dont l'accord de Locarno a posé le problème de la réduction des armements :

« Si nous voulons nous mettre en face de la réalité, faire cet effort d'imagination d'apercevoir, telle qu'elle fonctionnera autour de la table, la Conférence de Limitation et de Réduction des Armements, que sera cette conférence ? Une conférence où, d'autorité, la S. D. N. viendra fixer les attributions d'armements laissées à chaque nation ? Ce n'est pas possible. C'eût été possible quand nous nous placions sous un autre plan, dans cette conception jetée dans les délibérations même du pacte, à l'hôtel Crillon, par Léon Bourgeois, et d'après laquelle la Société elle-même eût seule disposé de la force internationale. »

« C'était possible dans les conceptions du Traité d'Assistance mutuelle et du Protocole. »

« Il est certain que le pacte reste une garantie extrêmement sérieuse de sécurité, que, par le jeu des conciliations et des arbitrages, il étend sur le monde une *atmosphère* que celui-ci, jusqu'ici, n'avait pas connue. »

« Il n'en est pas moins vrai que, faute des précisions qu'on s'efforçait d'apporter, il n'y a pas la prise en charge certaine, immédiate, de la sécurité des nations et, qu'en con-

séquence, force est bien à celles-ci de juger d'abord de ce qui leur est nécessaire pour l'assurer. »

« Une conférence de limitation et de réduction générale des armements, parfaitement possible pour les raisons que je viens d'indiquer, doit donc être envisagée non pas comme une conférence où l'organisme international impose les limitations et les réductions, mais où chacune des puissances apporte celles qu'elle croit devoir proposer. Il ne s'agira pas seulement de s'asseoir autour de la table et de délibérer des problèmes généraux; il faudra que chacun vienne dire, par rapport à la sécurité générale et aux conditions spéciales qui peuvent résulter d'accords particuliers, comment il comprend ce que l'article 8 définit si bien : « Ce qu'est le minimum compatible avec la défense nationale. »

De 1925 à 1928 on assiste à un véritable foisonnement de pactes divers.

Voici comment M. Politis dresse le bilan de la sécurité au 1^{er} février 1928.

« Il y a actuellement en vigueur 85 traités de conciliation et d'arbitrage enregistrés par la S. D. N. et dont la plupart s'inspirent des idées préconisées par elle. Ces traités impliquent 38 États dont 24 d'Europe. »

« Il y a donc 12 traités particuliers de non-agression, 3 accords de respect unilatéral de l'indépendance politique et de l'intégrité territoriale de certains pays, dont la plupart collectifs. »

« Il y a 15 traités de collaboration politique n'allant pas jusqu'à l'alliance, ni la garantie ; il y a 3 accords établissant les zones neutralisées; il y a, enfin, 15 traités particuliers de garantie sous forme d'alliance, d'accord militaire ou de pacte d'amitié et de coopération, et un traité

collectif de non agression et de garantie entre cinq États. »

Tous ces pactes réalisent les quatre idées du Protocole : agression, arbitrage, conciliation et médiation, garantie, mais, comme dit Bertrand de Jouvenel (1) : « Dans le Protocole, la guerre est interdite parce que des moyens de règlement pacifique sont organisés. L'agression est alors sans excuse et doit être punie par le jeu de la garantie mutuelle. Les moyens de règlement pacifique ont une valeur, parce que, faute de les employer, on est agresseur, et puni. La garantie mutuelle ne risque pas d'engager ceux qui la consentent dans une cause injuste, parce que, pour mériter l'assistance, l'État victime doit s'être soumis à la justice internationale. »

« Au contraire, dans les traités bilatéraux ces idées solidaires sont dissociées. »

« Aucune, à elle seule, ne peut assurer la paix. »

« Je ne m'engagerai pas à défendre les frontières de tel État, s'il n'accepte point l'arbitrage, parce que par une politique injuste il peut avoir acculé son voisin à l'attaque. Je ne m'interdirai point la guerre d'agression si mon voisin refuse d'aller devant un tribunal à qui je demande justice. Je n'accepterai point l'arbitrage si je sais que mon voisin m'attaquera s'il n'est pas content de la sentence et que personne ne me secourra. »

Ce sont quatre idées solidaires et « le système des traités bilatéraux permet à chacun de prendre et de laisser ce qu'il veut, à la Pologne de prendre la garantie et de laisser l'arbitrage, à la Suède de prendre l'arbitrage et de laisser la garantie. Elle tend à constituer en Europe deux classes

(1) Bertrand DE JOUVENEL : *Vers les États-Unis d'Europe*. Librairie Valois, 1930, p. 154.

d'États : ceux qui refusent de paraître devant les tribunaux internationaux qui les gênent, et ceux qui refusent de prendre les responsabilités internationales qui leur coûtent (1). »

Le 27 août 1928, la signature du pacte Kellogg n'a amené rien de nouveau puisque ce pacte ne stipule aucune sanction en cas de violation. Il n'y a aucune obligation avec engagement expres et précis pour les signataires du pacte à se coaliser contre la nation qui violerait le pacte. « Ainsi il n'y a point d'institution qui nous garantisse la paix », déclare Bertrand de Jouvenel (2).

« Par ailleurs, on a pu remarquer que si, pendant les premières années de son existence, la S. D. N. avait tendance à utiliser jusqu'au bout la compétence que le pacte lui reconnaît, à s'organiser en système politique supérieur aux États, depuis 1924 surtout, on constate un mouvement contraire. On s'aperçoit de plus en plus que les auteurs du pacte ont commis une véritable erreur scientifique en juxtaposant sur le même plan comme en une sorte de puzzle international, tous les États quels qu'ils soient, les petits et les grands, les anciens et les nouveaux, ceux de haute culture et ceux de civilisation moins avancée, sans tenir compte de la situation géographique, de la contiguïté, des affinités (3). »

Le pacte a conçu les personnes internationales, c'est-à-dire les États, comme des êtres abstraits qui peuvent être substitués à n'importe quelle organisation. Partant

(1) Bertrand DE JOUVENEL : *Vers les États-Unis d'Europe*, p. 155.

(2) Voir Bertrand DE JOUVENEL : *Vers les États-Unis d'Europe*, Paris, 1930, p. 155.

(3) Voir Georges SCELLE : *La S. D. N. est-elle un Super-État ?* dans *La Vie des Peuples* (février 1924), p. 427.

de l'idée d'égalité, il a juxtaposé tous les États les uns à côté des autres, quelles que soient leurs particularités.

Lorsque la S. D. N. a été créée en vue de mettre fin à l'anarchie de l'ancienne Société des États qui n'était qu'une Société de fait, on n'a pas assez tenu compte de ce que, à l'intérieur de cette Société, il existe des groupements particuliers qui ont à leur base une solidarité plus précise et matériellement beaucoup plus intégrée que la solidarité assez lâche qui existe dans l'ensemble de la communauté internationale.

Comme le dit M. Georges Scelle (1) : « Il n'existe pas une collection d'États, sur la surface de la terre, il existe des familles d'États et de nations. Certaines sont très apparentes, très nettes, et c'est là sans doute la base de l'espèce de malentendu qui nous sépare des États-Unis. Il y a une famille des États américains; il y a un panaméricanisme, qui s'est déjà organisé en union panaméricaine, avec ses conférences et son bureau. Il y a, dans cette société panaméricaine, une sous-famille d'États américains, les Américains latins. Il y a aussi ce commonwealth britannique dont je parlais tout à l'heure et qui, à lui seul, est peut-être un des modes les plus achevés de société des nations que l'on puisse imaginer.

Il y en a d'autres. En Europe même, il y a la Petite Entente, que nous voyons agir comme une entité fortement organisée, il y a aussi le groupe scandinave que nous voyons agir comme une entité distincte. Il y a une solidarité asiatique, une solidarité musulmane. » Ce régionalisme

(1) Voir Georges SCELLE : *La S. D. N. est-elle un Super-État ?* dans *La Vie des Peuples* (février 1924), p. 428.

n'est pas toujours *purement géographique, par exemple le commonwealth britannique...*

La S. D. N. ne doit pas ignorer ces ententes particulières, M. Bénès l'a fait ressortir lors de la première assemblée de la S. D. N. Il a signalé que si ces ententes n'étaient pas reconnues par la S. D. N., elles pouvaient se former contre elle. Lorsqu'on a abandonné l'idée d'un pacte de sécurité générale pour recourir à l'idée d'un pacte de sécurité particulière, on a commencé à introduire dans la S. D. N. du régionalisme. M. Georges Scelle estime que : « La S. D. N. évolue dans ce sens, qu'elle viendra se superposer à une série de fédéralismes qui seront formés eux-mêmes par des accords régionaux ».

Tant que cette évolution ne s'est pas accomplie, il y a des craintes que la S. D. N. ne rende pas tous les services qu'on est en droit d'attendre d'elle. Si l'on fait le bilan de son œuvre de 1920 à 1931, on constate qu'elle n'a tenu les promesses du pacte que dans une très faible mesure. La réduction des armements n'a guère évolué. En revanche, l'arbitrage s'est développé au delà de toute espérance. La justice internationale a fait d'incontestables progrès : on en a la preuve dans ce fait que l'Allemagne, au sujet du récent projet d'union douanière avec l'Autriche, n'ayant pu refuser l'intervention du Conseil de la S. D. N. s'est trouvée bon gré, malgré, obligée de comparaître devant la Cour permanente de Justice de La Haye, que le Conseil a saisi par la procédure de l'avis consultatif et qui a condamné le projet d'union douanière austro-allemande, par avis consultatif en date du 5 septembre 1931 (1).

En revanche, en ce qui concerne le problème de la sécu-

(1) Voir le texte de cet avis dans l'*Europe Nouvelle* (26 sept. 1931), p. 1311.

rité, notamment pour ce qui est des sanctions, le pacte n'a pas tenu ce qu'il promettait, notamment dans des affaires telles que celles de Vilna et de Corfou. La S. D. N. a préféré s'incliner devant la violence plutôt que d'en relever le défi. Le fait le plus saillant prouvant la vitalité de la S. D. N. c'est la participation des Premiers Ministres et des Ministres des Affaires Étrangères des États membres de la S. D. N. à ses travaux. Mais, en dernière analyse, en Europe en particulier, on se trouve toujours en face du nationalisme ardent, de revendications inconciliables et le problème de la paix ne paraît pas être résolu. La S. D. N. apporte, au fond, surtout, ce qu'on appelle « l'esprit de Genève », c'est-à-dire une *atmosphère*, peut-être une illusion, des facilités considérables pour résoudre les problèmes, mais elle ne paraît pas être elle-même une solution.

L'origine du memorandum « Briand » et du projet d'Union européenne semble en somme se caractériser par une tentative de fonder la paix en cherchant dans une autre direction, à savoir dans le domaine économique.

Le facteur économique est, avec le facteur de la sécurité, à la base du projet d'Union européenne.

« Depuis que la S. D. N. existe, dit M. Alvarez, on n'a presque rien établi concernant la coopération économique entre les peuples (1). »

Au lendemain de la guerre les États pour se rétablir avaient fermé leurs frontières au commerce étranger; on avait assisté à une vague protectionniste, c'était ce qu'on avait appelé le néo-mercantilisme. C'est la théorie de l'autarchie économique qui conduit les États à conser-

(1) Procès-verbaux de l'Union Juridique Internationale, 1926.

ver en période normale des industries qu'ils considèrent comme essentielles à l'armature d'une économie complète, comme la clef de la victoire en cas de guerre.

Dès que la S. D. N. s'occupe du problème économique, elle s' imagine pouvoir le résoudre facilement par cette notion purement dogmatique qu'il n'y a qu'à retourner à la liberté complète. Mais dès qu'en avril 1922 à Genève, les États se rencontrent à ce sujet, ils n'arrivent qu'à constater leur désaccord. D'une conférence qui s'était réunie à Bruxelles en 1920 était issue une commission provisoire de la S. D. N. qui s'était divisée en deux comités : l'un financier, l'autre économique. Ce dernier était spécialement chargé d'étudier la mise en application de l'article 23 du pacte qui oblige les signataires à prendre les dispositions nécessaires pour assurer les garanties et le maintien de la liberté des communications et du transit ainsi qu'un équitable traitement du commerce de tous les membres de la S. D. N...

Le comité économique élabore un avant-projet sur la simplification des formalités douanières qui devient le projet de convention du 3 novembre 1923, puis à la fin de 1924 il est question de l'abolition des prohibitions douanières. L'avant-projet de convention préparé par le comité économique n'est soumis au conseil qu'en septembre 1926. C'est seulement en octobre 1927 que se tient la première conférence qui le mettra en discussion.

La conférence économique internationale de 1927 a été un événement considérable. Elle a proclamé un principe nouveau dans la vie économique internationale : le principe qui est de nature, s'il est mis en action, à favoriser l'avènement d'une ère nouvelle. C'est celui de l'action parallèle des différentes nations productrices devant agir « cha-

cune non seulement en tenant compte de sa production propre, mais en fonction de son intérêt à voir aboutir le plan tracé par la conférence ». La libre activité d'un pays dans le domaine économique ne doit pas lui faire perdre de vue les conséquences d'ordre général. La politique tarifaire, bien que relevant de la juridiction souveraine des États, ne doit pas faire fi des intérêts étrangers qu'elle atteint. Afin d'abaisser la protection douanière, la Conférence prévoit des règles à prescrire en ce qui concerne :

1^o L'action autonome des États sur leurs propres tarifs;

2^o Leur action bi-latérale par la conclusion de traités de commerce;

3^o Leur action collective pour l'abaissement des barrières douanières.

A cette conférence, deux thèses se sont trouvées en présence : les experts réunis à la conférence se trouvaient en effet placés en deux groupes d'après les intérêts qu'ils représentaient : ces intérêts c'étaient d'une part ceux de la Grande-Bretagne intéressée au développement du commerce mondial, d'autre part, c'étaient les intérêts des représentants des pays à économie complète, tournés vers l'intérieur, pour lesquels les discussions à résoudre se présentaient dans l'ordre de la production plutôt que dans celui de la circulation.

Les experts (à la conférence économique internationale il n'y avait que des experts, aucun des membres participants ne venait en qualité de représentant de son gouvernement) avaient été groupés en trois commissions : celle du commerce, celle de l'industrie et celle de l'agriculture. Dans la première commission se trouvaient les experts appartenant au premier groupe d'intérêts. Dans les deux

autres commissions, les tenants du point de vue de la production.

Le premier groupe correspond à la thèse que l'on appelle la thèse tarifaire (1), ils veulent abaisser les barrières douanières. Le second groupe estime qu'il faut au contraire commencer par réorganiser la production par voie d'entente commerciale, industrielle et agricole. L'équilibre s'étant fait entre les économies nationales, les séparations artificielles qui existaient entre elles pourront disparaître sans provoquer une crise.

Comme nous allons le voir, le système tarifaire ou plutôt système échangiste (thèse commerciale) va dominer jusqu'à présent l'œuvre économique entreprise depuis 1927, mais elle n'a abouti qu'à des échecs répétés. L'autre thèse, d'un caractère constructif, c'est celle qui est à la base du projet d'Union européenne. Voici comment l'évolution s'est accomplie :

La Conférence économique internationale de 1927 avait institué pour réaliser son programme un organisme permanent : le comité économique de la S. D. N. qui existait auparavant. C'est le comité d'experts qui a fait les travaux d'études mais qui, lorsqu'il fallut passer au domaine de l'action, dut en référer au Conseil de la S. D. N. Il y a d'autre part un comité à conceptions plus étendues qui se réunit moins fréquemment que le comité : c'est le comité consultatif économique. Tous les membres de ces deux organismes sont nommés par la S. D. N. et sont des techniciens et des experts sans mandat. Ce qui préside à cette organisation, c'est le principe des experts indépendants ; les

(1) Voir Robert GUILAIN : *Les problèmes douaniers internationaux et la S. D. N.* Thèse Paris, 1930.

membres des deux comités ne relèvent que de la S. D. N. et non des Gouvernements dont ils se réclament. Dans l'œuvre collective que l'on se propose d'entreprendre, on voit que les intérêts particuliers passent après les intérêts d'ordre général. L'indépendance de ces hommes, jointe à leur haute compétence en paraît une sûre garantie.

Dans la période de 1927 à 1928 ces experts ont obtenu quelques résultats appréciables. Il y a eu une floraison d'accords commerciaux notamment : l'accord franco-allemand. Mais en 1928 et 1929 se manifestent au contraire de fâcheuses tendances à un revirement protectionniste. De 1927 à 1929 il y eut trois conférences qui furent réunies pour étudier le problème des prohibitions douanières. Ce problème était en principe résolu dans une convention du 8 novembre 1927, mais il fallait s'entendre pour s'efforcer de réduire à néant les réserves que les États voulaient mettre à leur ratification à cette convention. Sans avoir pu obtenir toutes les ratifications nécessaires, la troisième conférence décida quand même de mettre l'acte en vigueur dès le 1^{er} janvier 1930.

L'organisme économique entreprend une tâche moins négative lorsqu'en septembre 1929 la X^e Assemblée de la S. D. N. vote la fameuse résolution en faveur d'une trêve douanière. Le problème tarifaire se trouve alors directement abordé et l'on entre en contact avec la principale difficulté, à laquelle nous avons fait allusion dans nos chapitres précédents : celle de l'équilibre entre la protection industrielle et la protection agricole. Deux catégories de pays s'opposent les uns aux autres à cet égard en Europe. Ceux dont l'économie est principalement agricole, et ceux dont l'économie est principalement industrielle.

C'est ce qu'un auteur a appelé récemment « les deux Europes (1) ».

On dit ceci : l'Europe industrielle en quête de débouchés pour les produits de ses usines les obtiendra des pays agricoles en ouvrant ses frontières aux produits des champs de cette dernière.

Mais en réalité l'Europe industrielle sait quelles seraient les conséquences de cette politique, et loin d'ouvrir ses portes à l'envahissement de l'agriculture de l'autre Europe, elle se défend jalousement et cherche à relever à l'abri des tarifs, l'industrie de la terre. C'est toujours la même préoccupation de la sécurité. L'agriculture est une des industries-clés qui sont nécessaires à la défense nationale.

La veille de l'Assemblée de 1929 l'organisation économique n'avait obtenu aucun résultat : ni abaissement autonome des tarifs douaniers, ni accord collectif dans ce sens. C'est à ce moment que le 5 septembre 1929, M. Briand, premier délégué de la France, proclama devant l'assemblée de la S. D. N. que l'heure était venue d'organiser une fédération des nations européennes. Parlant du problème du désarmement économique, M. Briand dit : « Certes, il faut avoir recours aux conseils techniques, il faut s'en entourer et les respecter... mais si nous nous en remettons aux seuls techniciens du soin de régler les problèmes qui nous préoccupent, nous devrions tous les ans, à chaque assemblée, nous résigner à faire de très beaux discours sans enregistrer autre chose que des déceptions. »

« C'est à la condition de se saisir eux-mêmes du problème et de l'envisager du point de vue politique que les Gouvernements parviendront à le résoudre. » Ainsi

(1) Voir F. DELAISI : *Les Deux Europes*, 1929.

M. Briand pose le principe qu'il faut renoncer au système des experts et mettre la solution du problème entre les mains des hommes publics. Il y a à la base de cette proposition une première donnée qui est très importante mais sur laquelle nous ne pouvons nous étendre. C'est celle qui résulte du fait que dans le monde les ententes industrielles se développent de plus en plus et que les Gouvernements ne peuvent laisser absolument sans contrôle ces mouvements de l'initiative privée. Il y a en outre cette raison que les experts étant irresponsables, ne peuvent avoir le pouvoir de décision. Il y a enfin surtout ce fait que le problème politique est lié au problème économique, car ainsi que nous l'avons constaté ci-dessus à plusieurs reprises, il y a un lien évident entre le souci qu'ont les États de leur sécurité et la politique protectionniste qu'ils adoptent. La collaboration économique comportant la renonciation à certaines productions s'oppose à la sécurité, pour avoir la certitude de n'être pas désarmé en cas de conflit. Le désarmement économique comme le désarmement militaire, dont il n'est peut-être au fond qu'un aspect, obéit aux mêmes conditions.

Au point de vue économique l'idée de M. Briand de substituer les hommes politiques aux experts s'appuie aussi sur le motif suivant : c'est que, par ce moyen, on parviendra à concilier les deux thèses dont nous avons parlé ci-dessus : la thèse tarifaire et la thèse constructive. Toutes les industries se plaçant sous un régime d'entente, l'abaissement des barrières douanières pourra succéder à cette organisation de la production, mais l'organisation de la production et les ententes industrielles doivent être faites sous le contrôle et avec l'aide des hommes politiques.

En parlant du problème du désarmement économique,

M. Briand dit : « C'est à la condition de s'en saisir eux-mêmes et de l'envisager du point de vue politique, que les Gouvernements parviendront à le résoudre ». Les Gouvernements, c'est-à-dire l'intervention du politique, l'attraction irrationnelle de la mystique enthousiaste devrait ainsi hâter une transformation que de froides considérations économiques sont impuissantes à déterminer (1).

Le 17 février 1930, la conférence qui se réunit à Genève pour examiner l'avant-projet de trêve douanière et qui prend d'ailleurs le nom plus simple de conférence préliminaire en vue d'une action économique concertée, aboutit à un échec sensationnel et démontre qu'il faut définitivement renoncer à envisager d'abord l'action tarifaire.

La trêve douanière n'offre aux intérêts de la production nationale que quelque chose de négatif, qui n'est compensé pour le moment par aucun avantage. Au contraire, le programme constructif concilie les intérêts en présence. « Placer ce programme constructif auprès de l'action tarifaire c'est désarmer avant d'avoir assuré la sécurité économique » a dit à la conférence en question, M. Flandin, chef de la délégation française.

Après la suppression des douanes en Europe pour tout le monde, l'agriculture roumaine ou hongroise sera-t-elle plus riche pour acheter des produits fabriqués en Angleterre, en Allemagne ou en Belgique ? Si l'Europe, pour égaliser ses chances dans la concurrence des marchés mondiaux, doit s'organiser en un vaste marché intérieur, c'est le problème de la capacité de consommation de ses habitants qu'il faut poser et il dépasse de très loin le

(1) COURTIN : *Essai sur l'organisation et l'activité politique de la S. D. N.*, revue d'économie politique, 1929, p. 562.

simple problème des relations douanières des peuples européens entre eux.

Si l'on veut vaincre la résistance des intérêts particuliers nationaux, il faut avant d'abaisser les tarifs, établir l'équilibre dans la production et dans les échanges (1).

Ceci suppose une force pour concilier l'industrie et l'agriculture, des tentatives pour former des groupements économiques plus larges que de simples associations entre États, en unissant les intérêts du producteur dans la mesure du possible, par ce que M. de Peyerimhoff appelle : « la méthode syndicale ». « C'est par ce procédé que l'on résoudra le problème des deux Europes : des contacts plus fréquents et plus étroits entre les Nations les plus proches par la nature et les intérêts, des îlots de solidarité qui se rejoindront et couvriront de larges zones, des groupements locaux puis régionaux, nés de l'esprit d'entente et non de lutte, noyaux d'attraction pour d'autres formations de même nature; toutes ces tentatives, dispersées en apparence, ces réalisations de détail, modestes à première vue, élargiront les progrès d'hier et, par quartiers, par étapes, composeront l'ordre nouveau ».

Ainsi la solution du problème économique paraît être comme celle du problème de la sécurité et de la paix dans le régionalisme; l'économique vient ici au secours de la politique en fournissant des raisons plus immédiates de réaliser des groupements destinés à procurer la sécurité, et c'est là l'origine du projet d'Union européenne (2).

(1) Voir E. HERRIOT : *Europe*, 1930.

(2) Voir Gabriel HANOTAUX : *L'Union européenne*, dans *La Revue des Deux Mondes* (juillet 1930), p. 755. — ALVAREZ : *Union européenne et Union panaméricaine*, dans *Revista de drept international* (septembre 1930).

Voici maintenant quelle a été jusqu'à présent, sommairement résumée, l'histoire de ce projet (1).

§ 2. — Le projet d'Union européenne à la X^e Assemblée

C'est au cours de la 10^e Assemblée de la S. D. N., à l'occasion du débat sur le rapport annuel du Conseil et du secrétariat, le 7 septembre 1929 que M. Briand saisit officiellement l'opinion publique de l'idée du fédéralisme européen.

A la suite d'un déjeuner offert à ses collègues européens et qui fut suivi d'une discussion très générale, le ministre français fut chargé par les 26 premiers délégués des États de l'Europe, membres de la S. D. N. de rédiger à l'adresse de leurs Gouvernements respectifs, un mémorandum destiné à instituer une consultation générale.

C'est le 1^{er} mai 1930 que parut le mémorandum du Gouvernement français.

Ce document s'abstient volontairement d'examiner d'une façon complète les transactions éventuelles de la coopération européenne. C'est ainsi que l'on n'y trouve que des « indications très fragmentaires au point de vue économique et social. Rien sur la question des huit heures, sur celle de l'industrie houillère, sur le chômage, etc. ». Il est également muet sur « les principales questions d'ordre politique spécifiquement européennes », notamment la révision des traités et la question des minorités. En

(1) Nous nous bornons ici à un historique sommaire, nous réservant de reprendre, dans la II^e partie de cet ouvrage, l'analyse du projet et des positions prises vis à vis de lui par les puissances, ainsi que des objections formulées contre lui.

revanche, il donne des précisions sur les organes fédéraux européens dont il envisage l'institution au sein de la S. D. N., conférence européenne, comité politique permanent, secrétariat. « Le mémorandum se présentait à la fois sous forme d'un plan exprimant la conception du ministre français et sous forme d'un programme destiné à provoquer les suggestions des différents Gouvernements intéressés » (1).

Les réponses de ces Gouvernements parvinrent au Quai d'Orsay entre le 25 juin et le 4 août 1930. Aucune d'entre elles ne comporte un refus de s'associer à l'initiative du Gouvernement français, seule, la réponse britannique est dubitative et se réserve. On s'explique cette attitude par la répugnance de l'immense majorité du peuple anglais à prendre pied politiquement sur le continent, par l'attitude des Dominions, l'incertitude qui plane sur l'avenir constitutionnel du Commonwealth, par les projets relatifs à un système préférentiel d'économie impériale, qui devaient être discutés par la Conférence impériale.

La Suisse, les Pays Scandinaves, formulent des réserves en ce qui concerne la concurrence possible de l'Union Européenne avec la S. D. N. Beaucoup d'États insistent sur ce point que l'Union européenne doit être avant tout, économique; c'est qu'en effet dans beaucoup de milieux, on prête au mémorandum, en raison de son insistance sur le point de vue politique, des arrière-pensées d'hégémonie politique.

(1) B. MIRKINE-GUETZEVITCH et George SCELLE : *L'Union européenne*, Paris, 1931.

§ 3. — Le projet devant la XI^e Assemblée

Peu avant la réunion de la 11^e Assemblée de la S. D. N., le Ministre des Affaires Étrangères français fit paraître un livre blanc contenant le mémorandum, les réponses qui y avaient été faites et une analyse objective du contenu de ces réponses. C'est un rapport sur le résultat de l'enquête instituée au sujet de la seconde réunion des 27 délégués européens qui fut convoquée au secrétariat de la S. D. N. le 8 septembre 1930.

MM. Briand et Henderson, d'accord, suggéraient dans la conclusion de ce rapport, un renvoi à l'Assemblée de la S. D. N.

La réunion européenne se borna d'ailleurs à porter la question à l'ordre du jour de l'assemblée. Au sein de cette réunion, des divergences de vue parurent tout de suite à la tête desquelles se rangèrent l'Angleterre et la Suisse, qui étaient en effet partisans d'une simple collaboration ou coopération inorganique entre les Gouvernements européens au sein de la S. D. N., d'autres au contraire persistaient avec M. Briand dans une conception organiciste.

Le Ministre des Affaires Étrangères de la République française, présenta une motion à l'Assemblée dans la séance du 11 septembre. Dans son discours il se borne sans précisions à démontrer que le principe de l'Union européenne était acquis. Il insista sur l'incertitude de la situation politique et la nécessité de la permanence dans les prises de contact et les échanges de vue.

Il s'attachait surtout à combattre deux objections : la première, celle de l'incompatibilité de la nouvelle

Union avec l'existence et le développement de la S. D. N., la seconde, celle de l'antagonisme qui pourrait surgir entre le groupement continental européen et d'autres groupements ou États, notamment les États-Unis.

A l'occasion de la discussion du rapport sur le secrétariat, les représentants des États abordèrent la question et les divergences se précisèrent :

C'est sur l'organisation à prévoir que ces divergences parurent les plus irréductibles. Le memorandum proposait la création d'une institution distincte de la S. D. N. Très peu de Gouvernements se montraient prêts à accepter une organisation de ce genre.

La plupart des autres États préconisaient des comités européens dans le sein des organismes de Genève avec tout au plus, l'institution d'une conférence européenne périodique, créant dans son sein, des commissions d'études spéciales aux différentes questions qui viendraient à se poser.

Les divergences des points de vue s'élargissaient encore sur le point de savoir si le nouvel organisme devait s'orienter de préférence vers les questions politiques, ou les questions économiques. Le problème de la révision de traités empêchait d'admettre une construction d'ordre politique, aussi bien ceux qui étaient partisans de cette révision que ceux qui voulaient maintenir le *statu quo*. Il résulte notamment, de l'ensemble des discours prononcés à l'Assemblée, que la grande majorité des Gouvernements optait pour la prédominance de l'économique sur le politique (1).

Pendant les débats, des négociations se poursuivirent

(1) MIRKINE-GUETZEVITCH et Georges SCELLE, *op. cit.*, p. 17.

entre les délégués sur le point de savoir si l'on se contenterait d'approuver le principe de l'idée de l'Union fédérale européenne, ou bien si on renvoyait l'étude de ce projet à une commission.

La France proposa la création d'une commission d'étude spéciale, composée de représentants des membres européens de la S. D. N. Ce point de vue fut finalement adopté le 16 septembre; une résolution signée des 45 délégués fut adoptée à l'assemblée et elle déclarait que celle-ci, partageant l'opinion du groupe européen sur la nécessité d'une collaboration des États de l'Europe, dans le cadre de la S. D. N. invitait ces Gouvernements, avec le concours du secrétariat, en tant que commission de la S. D. N., à poursuivre l'étude déjà entreprise et à établir un rapport qui devrait être soumis à la prochaine Assemblée.

§ 4. — La Commission d'Études en 1930-1931

Dès le 17 septembre, cette commission tint *une première réunion* et nomma M. Briand comme président pour la première année; Sir Eric Drummond, secrétaire-général de la S. D. N. fut désigné comme secrétaire de la commission. Il fut en outre décidé que la commission comprendrait un membre titulaire avec faculté de désigner un membre suppléant par État;

Que la documentation de base serait constituée par le mémorandum du Gouvernement français et les réponses envoyées à ce mémorandum;

Que le secrétaire général pourrait, d'ici la prochaine réunion de la commission, recueillir tous renseignements utiles. Celle-ci devrait prendre, lors de sa prochaine réunion, qui devait avoir lieu en janvier, une décision

au sujet des collaborations qu'elle jugerait utile de s'assurer parmi les États européens qui ne font pas partie de la S. D. N. ou parmi ceux qui, en faisant partie, n'appartiennent pas au continent européen.

Ainsi que l'indiquent MM. B. Mirkine-Guetzevitch et Georges Scelle dans la préface de leur ouvrage : *L'Union européenne* : « L'Europe ne pourrait pas se fédérer d'elle-même sans tenir compte de l'opinion des autres membres de la S. D. N. sur la compétence du nouvel organisme, dont tous les membres font déjà partie intégrante du système fédéral plus large de Genève. Les États non européens ont un intérêt et un droit à contrôler le statut juridique d'un nouvel élément composant du système global dont ils sont membres. » L'Europe ne peut pas s'organiser économiquement sans tenir compte des intérêts des États extra-européens. Ce n'est là que l'application d'un principe posé par la conférence économique internationale de 1927 et dont nous avons parlé ci-dessus. La solution est évidemment la même en matière politique.

Lors de la deuxième réunion de la commission le 17 janvier 1931, la question de la collaboration des États européens non membres de la S. D. N. c'est-à-dire la Turquie, l'U. R. S. S. et l'Islande fut posée dès avant le commencement des travaux.

L'Allemagne et l'Italie soulevèrent cette question dès la première séance, toutes deux déclarèrent que la collaboration de la Turquie et de l'U. R. S. S. offrait pour l'Union européenne elle-même le plus grand intérêt surtout en ce qui concernait le problème économique.

A cette proposition, la Norvège opposa des objections de principe : l'initiative est prématurée, la 11^e Assemblée n'a envisagé la participation de ces États, que dans la

mesure où elle apparaîtrait nécessaire pour le progrès des études. Or, la commission n'a pas commencé ses travaux. Elle ne peut donc apprécier l'intérêt éventuel de cette collaboration. La Roumanie et la Yougoslavie appuient ce point de vue.

La Grande-Bretagne se prononce au contraire en faveur de la proposition germano-italienne.

Le représentant du Danemark estima que la participation des États non membres, serait utile lorsqu'il s'agira d'étudier l'organisation de la coopération européenne, mais qu'elle est inutile pour l'examen des problèmes économiques car l'économie de la Russie est toute différente de celle des autres États.

M. Briand fit ressortir l'importance de la décision qu'il y avait à prendre :

« Nous avons la faculté d'entrer en liaison, dans la mesure utile, avec les nations européennes non membres de la S. D. N., ou encore avec des nations non européennes, même celles qui n'appartiennent pas à la S. D. N. Pensons-nous les incorporer, les intégrer à nous ? Jamais l'Assemblée ne nous a donné pareil pouvoir. Nous deviendrions sans cela, une société plus étendue que la S. D. N., avec des membres plus nombreux ; nous deviendrions une sorte de concurrence, ce qu'on n'a pas voulu ».

M. Briand estime en conséquence, que l'admission des États européens non membres de la S. D. N. ne peut être prononcée « sans limite de temps ni d'objet », mais il est légitime de leur proposer une collaboration limitée pour des objets précis.

Une sous-commission formée de : MM. Briand (France), Curtius (Allemagne), Grandi (Italie), Henderson (Grande-Bretagne), Motta (Suisse) et Titulesco (Roumanie),

élabora le 21 janvier, le texte d'une motion transactionnelle : la Commission d'études pour l'Union européenne, décide d'étudier la crise économique mondiale en tant qu'elle intéresse la collectivité des États européens et d'inviter, par l'entremise du secrétaire-général, les Gouvernements de l'Islande, de la Turquie et de l'U. R. S. S., à participer à cette étude.

La commission d'études commence alors ses travaux par l'examen de la crise économique. Elle entend d'abord un exposé de M. Colijn, président de la conférence économique de novembre 1930.

Cette conférence, c'était la deuxième conférence pour une action économique concertée, c'était la continuation de l'action entreprise en mars 1930 et à l'échec de laquelle nous avons assisté dans les pages qui précèdent.

A cette conférence, la thèse échangiste et la thèse constructive s'étaient de nouveau affrontées. La Grande-Bretagne avait préconisé l'abaissement des tarifs douaniers d'accord avec la Hollande, tandis que les pays agricoles de l'Est avaient proposé, au contraire, l'institution de régime préférentiel pour les céréales.

Bien entendu ce régime préférentiel était présenté comme une dérogation exceptionnelle ; mais il permettrait aux pays agricoles de trouver des débouchés sur le marché européen. Le régime préférentiel serait accordé par tous les États européens importateurs. Le représentant de la France avait fait ressortir l'intérêt qu'il y aurait à poursuivre l'étude de cette question au sein de la Commission européenne qui devait se réunir le mois de janvier suivant. La II^e conférence, pour une action économique concertée, avait terminé ses travaux, le 28 novembre 1930. Elle a jugé qu'il était impossible que des négociations

collectives fussent entreprises entre tous les États représentés, mais elle a constaté que diverses puissances s'étaient montrées disposées à négocier entre elles.

Commentant ce résultat devant la Commission européenne en janvier 1930, M. Colinj n'a pas dissimulé qu'il était fort médiocre. « Après quatre ans de dur labeur, dit-il, nous devons constater que la situation actuelle au lieu de constituer une amélioration par rapport à celle qui existait alors, est pire qu'en 1927 ». Aussi, « dans beaucoup de pays, les peuples ont perdu toute confiance dans l'œuvre économique de la S. D. N. ». Cette situation rend des plus difficiles « l'action des forces modératrices » : on peut craindre, « le jour où leur résistance contre le nationalisme économique étroit et outrancier aura disparu » une guerre générale des tarifs, « dont la répercussion sur la situation européenne sera formidable ». C'est à la Commission européenne qu'il appartient d'écarter ce danger. Comment pourrait-elle réaliser ses conceptions politiques si elle ne se préoccupait pas tout d'abord de rapprocher les nations de l'Europe dans le domaine économique ?

Dans la discussion générale, on retrouve les thèses qui s'étaient affrontées à la II^e conférence pour une action économique concertée. M. Henderson (Grande-Bretagne), plaide en faveur d'un abaissement des barrières douanières. M. Marinkovitch (Yougoslavie) attire l'attention sur l'intensité de la crise des pays agricoles de l'Europe centrale et orientale.

Le 21 janvier dans sa séance de clôture, la Commission d'études approuve à l'unanimité trois résolutions relatives à la crise économique :

La première de ces résolutions concerne les problèmes

agricoles, et recommande des remèdes : 1^o une entente des pays intéressés (pays exportateurs de céréales de l'Europe centrale et orientale et pays importateurs européens) « pour rechercher ensemble les moyens d'écouler l'excédent de céréales actuellement disponible » ; 2^o une étude des mesures à prendre pour assurer l'exportation « du surplus des récoltes futures » : cette mission est confiée à un Comité de onze membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Grande-Bretagne, Esthonie, France, Italie, Norvège, Suisse, Tchécoslovaquie, Yougoslavie), avec l'aide des Comités techniques de la S. D. N. et de l'Institut international d'agriculture ; 3^o une organisation de crédit agricole, dont le programme, « tant financier que juridique », devra être soumis au Conseil de la S. D. N., dans sa session de mai ; un autre comité de onze membres (Allemagne, Grande-Bretagne, Bulgarie, Danemark, France, Hongrie, Italie, Pologne, Pays-Bas, Roumanie et Suède), est chargé d'établir, en liaison avec le Comité financier, un plan d'exécution.

La seconde résolution émet le vœu que la Convention du 24 mars 1930 soit rapidement mise en vigueur et que « les négociations bilatérales engagées à la suite de la conférence en vue d'une action économique concertée de novembre 1930 soient activement poursuivies ».

La troisième résolution est relative au chômage : elle demande au secrétariat de la S. D. N. de faire connaître, à la session de mai, « les premiers résultats des travaux entrepris par l'organisation économique et financière », en application des décisions de la XI^e Assemblée.

Au cours de ces travaux, la Commission d'études européenne avait reçu une adresse du Comité français d'études pour l'Union douanière européenne. Cette orga-

nisation qui est présidée par M. Le Trocquer, sénateur, a été fondée dans l'année 1930 et a tenu son premier congrès à Paris du 30 juin au 1^{er} juillet de cette année.

Dans son adresse, le Comité souligne que le système des « ententes régionales » qu'il n'a cessé de préconiser, a déjà reçu une série d'applications : conférences de la Petite Entente, conférences agraires des États d'Europe centrale et orientale à Varsovie et à Bucarest, conférence balkanique d'Athènes, congrès franco-belge de Liège, conférences de La Haye et d'*Oslo*. Cette dernière conférence a une importance exceptionnelle car elle a abouti à un premier traité d'entente économique, entre la Norvège, la Suède, le Danemark, les Pays-Bas, la Belgique et le Luxembourg, qui constitue une première application officielle de la convention commerciale du 24 mars 1930, ayant pour but, suivant les déclarations textuelles de M. Mowinkel, président du conseil norvégien, d'instituer entre les États signataires, une véritable « trêve douanière ». (Première conférence en vue d'une action économique concertée.)

Etant donné qu'un grand marché européen ne peut se concevoir sans que tout soit mis en œuvre pour faciliter à l'intérieur de ce marché la libre circulation des marchandises, cela équivaut à dire que la tâche essentielle de la Commission d'études pour l'Union européenne doit être de mettre au premier plan de ses préoccupations le problème tarifaire, afin de se substituer à l'anarchie et à l'état de guerre douanière actuelle, qui mène les pays à la ruine. Un régime d'ordre et de paix économique est seul capable de les conduire à la prospérité, parce que basé sur une juste compréhension de leur état d'indépendance et de leur solidarité.

D'autre part, le comte Coudenhove Kalergi, président de l'Union paneuropéenne, a adressé de Vienne au Comité d'études pour l'Union européenne un mémorandum suggérant la réunion de la conférence du désarmement. Le mémorandum érige en principe, que le problème capital en Europe, qui prime tous les autres, est celui de la sécurité indépendamment de la question de la révision des traités. Seul, l'ajournement définitif du problème de la révision, permettra de résoudre celui de la sécurité. Le mémorandum préconise comme mesure initiale, une garantie solidaire du pacte Kellogg par toutes les puissances européennes.

D'autre part, le Bureau International du Travail, avait fait également parvenir un mémorandum à la Commission d'études pour l'Union européenne.

Le B. I. T. attirait l'attention de cette commission sur le problème charbonnier, sur les conditions du travail dans les batelleries des grands fleuves, sur la question de la prévention des accidents du travail, dans l'accrochage des wagons, sur la question de l'émigration et enfin sur le mal du chômage. Le B. I. T. signalait parmi les causes du chômage, les modifications fréquentes des tarifs douaniers ayant pour conséquence de brusques variations dans les débouchés, et dans la production de nombreuses industries appartenant à tous les pays d'Europe.

Le mémorandum terminait en faisant ressortir que l'Union européenne devait veiller à éviter de créer une concurrence de compétences entre elle-même et l'organisation internationale du travail.

Le secrétaire général de la S. D. N. avait fourni à la Commission européenne un certain nombre de renseignements. Il avait signalé notamment parmi les travaux en cours à la S. D. N. confiés à des organisations tech-

niques ceux qui paraissent à l'heure actuelle présenter un intérêt particulier pour les États européens : notamment la convention commerciale de mars 1930, l'étude de la convention pour l'abolition des prohibitions, l'organisation du crédit agricole, les conventions destinées à éviter l'imposition et les mesures fiscales, la convention relative au jaugeage uniforme des bateaux de navigation intérieure, la circulation routière, l'ajustement des tarifs ferroviaires, etc.

Après le vote des trois résolutions ci-dessus citées, et avant de déclarer close la session d'études, M. Briand proposa de faire une manifestation destinée à l'opinion publique des États européens et d'adopter dans ce but, le texte d'une déclaration préparée par les Ministres des Affaires étrangères de France, d'Allemagne, d'Italie et de Grande-Bretagne. Ce texte est ainsi conçu :

« Nous avons, pendant ces derniers jours, examiné et discuté entre nous les problèmes qui se posent à nos Gouvernements respectifs et il nous est apparu clairement qu'un des obstacles à la reconstruction économique est le manque de confiance dans l'avenir, dû à l'anxiété qui règne au sujet de la situation politique. Cette anxiété a été augmentée par certains bruits émanant de milieux irresponsables sur la possibilité d'une guerre internationale.

« Nous reconnaissons qu'il existe actuellement en Europe des difficultés politiques et qu'elles ont encore été accrues par l'instabilité et le malaise économique résultant de la crise générale.

« Le mieux que nous puissions faire pour améliorer la situation économique est de ne pas laisser douter de la solidité de la paix en Europe.

« En notre qualité de Ministres des Affaires Étrangères

ou de représentants responsables des États européens, nous tenons à proclamer que nous sommes plus que jamais, résolus à nous servir du mécanisme de la S. D. N. pour empêcher tout recours à la force ».

La Commission d'études avant de se séparer adopta à l'unanimité ce projet. Ainsi, elle n'eut pas le loisir d'étudier les formes qu'il conviendrait de donner pour l'avenir, à la collaboration des États européens. Cette étude fut renvoyée à un Comité d'organisation qui doit comprendre les délégués de douze États : Allemagne, Grande-Bretagne, Danemark, France, Grèce, Espagne, Finlande, Italie, Pologne, Portugal, Suisse et Yougoslavie.

Les conférences agricoles prévues par la résolution du 21 janvier se réunirent à Paris dans la seconde quinzaine de février.

La première qui se réunit du 23 au 28 février, avait pour objet l'étude des moyens d'écouler l'excédent de céréales actuellement disponibles. Elles s'est appliquée à préciser les chiffres relatifs à l'excédent du blé disponible jusqu'à la prochaine récolte dans les pays d'Europe centrale et a constaté que cet excédent ne représentait qu'une partie des besoins des pays européens importateurs. Les représentants des États importateurs se sont déclarés disposés à participer dans toute la mesure du possible, à l'achat des stocks disponibles et à réserver aux blés de l'Europe centrale et orientale une certaine proportion, dans leurs importations.

La seconde conférence (étude des moyens propres à permettre l'écoulement des excédents futurs), s'est ouverte immédiatement après la clôture de la première. Elle a adopté un rapport aux termes duquel la crise a un

caractère mondial et non pas simplement européen. La rentrée des céréales russes sur les divers marchés, aggrave les difficultés; c'est par l'établissement d'un Institut international de crédit agricole qu'il paraît possible de remédier à cette situation.

Dans les commentaires qu'il fit de ces deux conférences, M. Briand indiqua que ces échanges de vues ont formé un utile préambule à la conférence de Rome, qui, réunie sous les auspices de la S. D. N., étudiera le problème agricole sur le plan mondial.

D'autre part, M. Briand avait l'occasion de faire remarquer au cours des délibérations de cette conférence que, même lorsqu'il s'agit de régler un problème aussi concret et limité que celui de l'écoulement d'un excédent de céréales des États du Centre et de l'Est de l'Europe, ce n'est pas seulement sur le plan technique et économique qu'il importe de se placer, car le véritable enjeu est la consolidation de la paix dans cette partie du continent qu'on veut soustraire aux répercussions politiques et sociales d'une crise économique. En réalité, c'est sur le plan politique des responsabilités gouvernementales que doivent agir les délégués, et M. Briand a souligné avec force qu'il appartient aujourd'hui aux Gouvernements, de faire un véritable geste de solidarité, d'entreprendre une action dont la portée devra se mesurer, au delà de ses résultats immédiats, à l'impulsion lointaine pouvant en résulter pour le progrès général de la coopération européenne. Ainsi définie, la tâche de la conférence des céréales prend toute sa signification politique par le fait qu'elle marque le début de la nouvelle collaboration européenne, par les méthodes dont la Commission d'études tente l'expérience.

La III^e conférence, pour une action économique concertée, s'est réunie du 15 au 19 mars 1931. On sait que la première, celle de mars 1930 avait abouti à la signature d'une convention en date du 24 dudit mois, tendant à une stabilisation relative des tarifs douaniers, laquelle devait être ratifiée avant le 1^{er} novembre dernier. Les ratifications essentielles n'ayant pas été obtenues à la date fixée, la II^e conférence qui tint ses assises en 1930 décida de reporter ce délai jusqu'au 25 janvier 1931. Lorsque la III^e conférence se réunit le 16 mars, onze États seulement alors que dix-huit ratifications étaient nécessaires avaient déposé en temps voulu les instruments de ratification. La France notamment, est parmi les abstentionnistes. Cet État, d'ailleurs, proposa à la conférence de proroger le délai, pour l'entrée en vigueur de la convention, car il estimait pour sa part, être en mesure de faire parvenir sa ratification sous peu. En définitive, la Grande-Bretagne désirant reprendre sa liberté d'action, combattit cette proposition et fit consacrer une solution qui consistait à ajourner purement et simplement l'examen de la mise en vigueur de la convention. C'est en somme l'échec de toutes les négociations entreprises en vue d'une action économique concertée en ce qui concerne la stabilisation des tarifs douaniers.

Cet échec montre (1) que la méthode de travail employée à Genève a été défectueuse. On a eu tort de vouloir embrasser de premier abord, un problème trop général. Un thème aussi vaste que celui de stabilisation des tarifs douaniers touche à tellement d'intérêts que les difficultés deviennent innombrables. Il serait bien préférable d'ob-

(1) Journal *Le Temps* (jeudi 26 mars 1931) : « L'échec de Genève ».

tenir d'abord des solutions partielles ou régionales et de réserver aux conférences générales le soin de coordonner les ententes locales.

Le 26 mars 1931, un Comité se réunit à Paris sous la présidence de M. Briand comme conséquence de la dernière session de la commission d'Union européenne (1) pour préparer l'organisation et la méthode de travail de cette commission. M. Motta, représentant de la Suisse avait été chargé de rédiger un rapport sur cette question :

« Une commission, dit-il, est avant tout un organisme

(1) Au début de janvier 1931 le Gouvernement danois avait transmis à la S. D. N. un mémorandum relatif au projet d'union européenne, destiné à être transmis à la commission d'études réunie à Genève pour le 16 suivant; voici le texte de ce document :

« Se référant à la note du 30 octobre dernier du secrétariat général de la S. D. N. concernant la commission d'études pour l'Union européenne, le Gouvernement danois a l'honneur de faire parvenir au secrétariat général les suggestions suivantes, dans l'espoir qu'elles pourront être prises en considération au cours de la prochaine réunion de la commission qui doit s'ouvrir le 16 janvier :

La commission sera divisée en trois sous-commissions chargées d'étudier les matières suivantes :

1^o L'organisation de la coopération européenne;

2^o Les principales questions de caractère politique général qu'il y aura lieu, dans un avenir prochain, de soumettre pour décision à la S. D. N. et pour la solution desquelles il semble désirable de procéder par avance à des négociations particulières entre les États européens.

3^o Les questions de caractère économique actuellement à l'ordre du jour de la S. D. N., et dont la solution est entravée par des difficultés provenant principalement des États européens.

Les sous-commissions seront constituées de la façon suivante : les quatre grandes puissances seront représentées dans chacune d'elles, et les autres places seront réparties entre les États, étant entendu que chaque État figurera au moins dans l'une des trois sous-commissions. Les sous-commissions seront autorisées à inviter les États européens non membres de la S. D. N. à prendre part à leurs délibérations.

Les sous-commissions présenteront leur rapport à la première réunion de la commission d'études pour l'Union européenne qui se tiendra, soit au mois de mai, en liaison avec la session du Conseil, soit immédiatement avec la session du Conseil, au mois de septembre, à l'époque de l'Assemblée de la S. D. N.

d'études. Emanée de la S. D. N., il conviendrait de lui appliquer les règles qui servent pour les autres commissions de la S. D. N. Le président devrait être ainsi choisi chaque année et rééligible. Un vice-président serait adjoint au président, le secrétaire de la commission étant le secrétaire général même de la S. D. N. Toutes les propositions des Gouvernements devraient être envoyées au secrétaire général de la commission au moins un mois avant la réunion de celle-ci.

Les Gouvernements devraient présenter une note explicative à l'appui de leur demande d'inscription d'une question à l'ordre du jour. Les questions urgentes à inscrire à l'ordre du jour ne devraient l'être qu'à la demande d'un grand nombre de membres de la commission. Il y a également la question de la collaboration des membres non européens de la S. D. N. et aussi celle des États européens non membres de la S. D. N. Les États qui ne sont pas membres de la S. D. N. peuvent-ils être appelés à délibérer sur l'ensemble des questions posées ? Le rapporteur ne le croit pas en ce qui le concerne.

La Grande-Bretagne avait observé qu'il fallait d'abord commencer par organiser une enquête approfondie sur la collaboration économique et sur l'entr'aide réciproque que les États d'Europe pourront s'apporter à ce point de vue. M. Briand avait fait observer que la question économique est évidemment importante. « Dans l'ordre économique, dit-il, les réunions agricoles de février ont abouti à des résultats. En ce qui concerne des organisations trop strictes conduisant à une Union européenne précise, il convient d'être prudents, mais si nous donnons le meilleur de notre attention aux problèmes économiques, ce sera sans exclure les autres.

« Pour la présidence de la commission, il est nécessaire que les différentes nations se succèdent à ce poste. En ce qui concerne la vice-présidence et le secrétariat général, le président s'associe pleinement aux suggestions du rapporteur.

« L'idée de créer des sous-comités est séduisante. La commission pourrait, de préférence peut-être, nommer des sous-comités spéciaux chargés d'étudier tel ou tel problème, comme elle l'a déjà fait en janvier. Le président propose que le rapporteur présente un rapport contenant les suggestions que le comité présenterait à la commission d'études, quant à l'organisation de celle-ci ».

§ 5. — La Commission d'Études et l'Anschluss (mai 1931)

A peine quelques heures avant la réunion, au Quai d'Orsay, du Comité dont nous venons de parler, MM. Brüning et Schober, faisaient savoir leur intention de conclure un arrangement pour l'unification de la politique douanière de l'Allemagne et de l'Autriche; cette nouvelle troubla profondément le continent européen. L'Union douanière annoncée n'est-elle pas le prélude d'une union politique, ne prépare-t-elle pas l'« Anschluss », formellement interdite par les Traités de Paix qui ont entendu prémunir l'Europe contre tout retour offensif du vaste projet germanique, de création de ce bloc oppressif connu sous le nom de *Mittel Europa* (1) ? C'est dans l'atmosphère de gêne et de suspicion créée par l'incorrecte tentative austro-allemande, que le 15 mai, la

(1) Voir *Europe Nouvelle* (28 mars 1931) : « *Mittel Europa* », par L. WEISS.

commission d'études pour l'Union européenne se réunit pour la troisième fois.

L'ordre du jour provisoire de cette session comportait :

1^o Discussion d'un rapport relatif à la constitution, l'organisation et les méthodes de travail de la commission;

2^o Collaboration éventuelle de la ville libre de Dantzig à tous les travaux économiques de la commission;

3^o Questions économiques : la crise économique mondiale en tant qu'elle intéresse la collectivité des États européens.

a) Examen des premiers résultats des travaux de l'organisation économique et financière de la S. D. N. et du Bureau International du Travail, au sujet de la dépression économique mondiale en général, et du chômage en particulier;

b) Travaux effectués par les réunions de Paris des 25 et 26 février (écoulement des stocks de céréales actuels et futurs);

c) Travaux concernant le crédit hypothécaire agricole;

d) Proposition belge relative à l'extension à de nouveaux domaines de la procédure de notification et de recours qui était à la base de la convention commerciale de 1930;

e) Traitement des étrangers;

f) Problème du transport et du transit de l'énergie électrique.

La commission devait examiner aussi les questions soulevées par le Gouvernement allemand sur l'orientation de la politique douanière en Europe, ainsi que la franchise douanière pour les carburants utilisés par les véhicules à moteur au passage des frontières.

Enfin, le Gouvernement italien, invoquant la procédure

d'urgence, demande l'introduction à l'ordre du jour de la commission, du point suivant :

Aviser aux moyens opportuns et à la procédure la plus appropriée pour que la convention commerciale du 24 mars 1930 entre en vigueur sans délai, avec l'adhésion du plus grand nombre possible de Gouvernements européens.

Cette convention a été tout récemment ratifiée par la France.

Conformément à la résolution de la commission d'études pour l'Union européenne, votée dans la session de janvier, les Gouvernements d'Islande, de la République turque et de l'Union des Républiques soviétiques socialistes, non adhérents à la S. D. N., ont été invités à se faire représenter aux délibérations de la commission, relatives à l'article 3 de l'ordre du jour provisoire (questions économiques) (1).

(1) On lit dans le *Temps* (6 mai 1931), sous cette rubrique : « A l'association d'expansion économique » :

Une réunion extrêmement importante vient de se tenir à l'Association nationale d'expansion économique pour examiner la question de l'accord austro-allemand et de ses répercussions sur les relations économiques de la France avec les autres pays d'Europe. Plus de 50 groupements professionnels étaient représentés à cette réunion, à l'issue de laquelle la note suivante nous est communiquée :

De l'échange de vues auquel il a été tout d'abord procédé, il est résulté qu'il était éminemment souhaitable de proposer une formule constructive pour faire échec à l'accord austro-allemand.

L'amélioration de la situation économique de l'Europe doit être recherchée sur le plan international : le développement des ententes industrielles, l'application des contingents douaniers, l'organisation du crédit international constituent les éléments essentiels de cette organisation.

Le crédit agricole international paraît être d'une réalisation prochaine; l'Association suggère l'étude d'un organisme analogue qui serait destiné à financer les travaux publics utiles de chacune des collectivités danubiennes intéressées.

Après cet examen préalable, les représentants des diverses industries ont

M. Briand avait décrit, dans son discours du 10 mai précédent au Parlement français, quelle allait être l'attitude de la France :

« A la prochaine réunion européenne, la France se présentera, au contraire, avec un plan constructif pour

été invités à préciser quelles seraient dans leurs milieux respectifs les répercussions directes ou indirectes de l'accord austro-allemand si celui-ci était mis en application.

Cette consultation a permis de dégager l'inquiétude unanime des différentes branches de l'exportation française, qui envisagent parmi les conséquences de l'accord austro-allemand la fermeture du marché autrichien rendu inaccessible à beaucoup de produits français tant à cause du relèvement progressif de sa protection douanière au niveau du tarif allemand qu'en raison du régime privilégié dont bénéficieraient dans ce pays les exportateurs allemands — l'accentuation de la concurrence sur les autres marchés des fournisseurs actuels de l'Autriche, autres que l'Allemagne, évincés par celle-ci — le maintien en Europe d'un état d'inquiétude incompatible avec l'établissement de bonnes relations internationales — la création d'un centre attractif pour les autres pays danubiens au bénéfice exclusif de l'économie allemande — le développement par l'Allemagne des pratiques de dumping actuellement suivies par elle.

Après que M. Fougère, président de l'Association nationale d'expansion économique, ait fortement souligné l'illégalité de l'accord austro-allemand, l'Association nationale d'expansion économique a décidé d'adresser aux pouvoirs publics la délibération suivante :

» Considérant que l'accord austro-allemand est contraire tant aux stipulations des traités de paix qu'aux engagements souscrits postérieurement par l'Allemagne et par l'Autriche,

» Considérant que sa mise en application n'aurait pas pour effet une amélioration de la situation économique de l'Europe centrale, mais bien seulement la création d'une zone d'influence progressivement élargie au seul bénéfice de l'économie allemande,

» Considérant que la prospérité de l'Europe est surbordonnée à l'adoption d'une politique de coopération internationale sincère et loyalement appliquée,

» Exprime aux pouvoirs publics la profonde inquiétude des exportateurs français,

» Fait confiance aux représentants de la France pour qu'une opposition absolue soit faite à la réalisation de l'accord austro-allemand,

» Demande que soit présenté un plan de coopération internationale positif, basé sur le développement des ententes industrielles, l'application de contingents douaniers et l'organisation internationale du crédit agricole et industriel. »

dégorger d'abord le trop-plein des récoltes, pour permettre ensuite le financement de ces récoltes par des prêts d'argent, pour organiser enfin, dans une Europe qui en est totalement dépourvue, une politique de production et d'échange. (*Applaudissements.*)

« Et ce sera l'honneur de la France d'apporter à Genève ce plan de solidarité européenne qui sera de nature à créer de nouvelles conditions de paix. (*Très bien! Très bien!*)

« Nous irons à Genève, l'Allemagne et l'Autriche également, bien que leur premier mouvement ait été de refuser. Elles plaideront leur dossier, nous plaiderons le nôtre et, si on ne s'entend pas, la cour de justice est là pour dire où est le droit.

« Il sera facile de mesurer là le degré de bonne foi de certaines affirmations. L'Allemagne et l'Autriche prétendent qu'elles avaient le droit de préparer ce plan. Je leur demande alors, pourquoi elles ne sont pas d'abord allées devant cette commission qui devait se réunir, au lieu de se présenter avec un plan tout préparé d'avance ? »

A Genève, le 15 mai, M. Briand dresse, en ces termes, le bilan de l'œuvre accomplie par la commission d'études pour l'Union européenne dans les quatre premiers mois de son fonctionnement :

« D'un commun accord, nous avons décidé au mois de janvier de faire porter en premier lieu notre étude sur la crise économique, *non pas qu'elle constitue l'unique objet de notre association*, mais parce que, dans les circonstances actuelles, cette crise est en même temps *la menace la plus directe pour la concorde européenne*, et le symptôme le

plus clair de cet *état inorganisé* de l'Europe auquel nous sentons tous l'urgente nécessité de mettre un terme.

« C'est à dessein que dans le programme de travail élaboré, la première place a été accordée à l'étude de la crise économique mondiale en tant qu'elle intéresse *la collectivité des États européens*; c'est à dessein qu'avant d'en aborder l'étude, nous avons voulu entendre exposer par le président de la conférence économique, les efforts tentés depuis 1927 dans ce domaine, car l'œuvre accomplie en pareille matière par la S. D. N. demeure à la base de l'œuvre de la commission d'études pour l'Union européenne : ses résultats, ses lenteurs, ses échecs sont un enseignement que nous n'avions pas le droit de négliger. Et, puisqu'il s'agissait d'un problème intéressant, selon notre définition, « la collectivité des États européens », nous avons voulu que cette collectivité fût appelée au débat institué et nous avons fait usage, à cette occasion, en faveur des *États européens non membres de la S. D. N.*, de la *faculté que nous a accordée l'Assemblée par sa résolution du 17 septembre*.

« Programme d'ensemble, esquissé à grands traits, et dans lequel est venu logiquement se situer un programme plus précis, et de réalisation plus immédiate, concernant un des aspects partiels et régionaux de la crise économique : *la crise particulière qui atteint l'agriculture dans les pays de l'Europe centrale et orientale* et à laquelle on pouvait espérer porter un prompt remède par l'étude soit des moyens propres à parer à la mévente des céréales, soit d'une organisation du crédit susceptible de réduire les charges qui grèvent à l'heure actuelle la production agricole dans de nombreux pays.

« Les travaux que la commission avait prévus à cet effet

se sont développés normalement suivant le programme tracé par elle. Les délais que nous avons fixés ont été respectés. Ainsi s'est tenue *du 23 au 25 février une réunion pour l'écoulement des stocks de céréales de 1930; le 26 février s'est réuni le comité européen chargé d'étudier le problème de l'exportation du surplus des récoltes futures de céréales; le 20 avril et le 13 mai s'est réuni le comité européen chargé d'étudier l'organisation d'un Institut international de Crédit agricole.*

« Peut-être, les deux premières de ces réunions n'ont-elles pas répondu entièrement à l'espoir qu'avaient mis en elles les États intéressés. Mais, qui oserait dire qu'elles ont été inutiles ? C'est déjà un résultat important du comité du 23 février, que d'avoir mis en relief que les stocks de céréales des pays danubiens ne constituent pas une concurrence à redouter pour les pays extra-européens, et qu'ainsi notre effort peut se poursuivre, sans motiver ailleurs aucune alarme. Cette constatation n'a pas été sans faciliter la collaboration que nous avons été heureux de voir s'instituer ensuite à la conférence internationale de Rome entre les pays agricoles des divers continents, collaboration qui va se manifester dans quelques jours, dans une nouvelle réunion, et qui, nous en faisons le vœu, aboutira à une entente générale.

« Prétendra-t-on davantage que les discussions qui ont eu lieu devant le comité du 26 février sur le régime préférentiel en faveur des céréales des pays danubiens n'aient pas contribué à fixer nos idées sur cette question si controversée, et à préparer les solutions que nous aurons à étudier au cours de la session actuelle.

« La réunion du comité chargé d'étudier la création d'un *Institut international de Crédit agricole* avait été précédée

et préparée par un remarquable travail technique, dont le mérite revient à une délégation du comité financier de la S. D. N. : ce comité Européen s'est donc trouvé saisi de textes qu'il a examinés en toute liberté, en fonction des nécessités budgétaires, sociales, politiques, des pays à l'économie paysanne desquels ce mécanisme de crédit doit s'appliquer, ou qui auront à prêter leur concours pour permettre sa mise en train. Des critiques et des suggestions positives ont été formulées ; les unes et les autres ont été examinées par le comité financier qui a arrêté dans tous ses détails le projet de convention, que nous avons à étudier à notre tour, avant qu'il soit soumis au Conseil de la S. D. N. »

Dans l'ordre du jour ci-dessus énoncé, le point troisième (questions économiques) était certainement le plus important ; l'Islande, la Turquie et la Russie, non membres de la S. D. N. étaient admis à la discussion de ce point et, d'ailleurs, de ce point seulement.

Conformément aux indications qu'il avait fournies dans son discours du 10 mai, M. Briand avait soumis à la commission un mémorandum dit constructif, dont voici une analyse sommaire :

Au point de vue économique, ce document part de cette idée qu'il faut remédier au désordre de la production, avant de chercher à améliorer les régimes douaniers.

Au point de vue politique, les négociations doivent viser à ne jamais entamer l'égalité entre les deux groupes d'États que l'on a coutume d'opposer : les pays agricoles, les pays industriels.

Dans cet esprit, le mémorandum recommande : 1^o le développement des ententes industrielles d'où découlera l'abolition de certaines protections douanières ; 2^o l'octroi

d'un contingent privilégié d'importation dans les pays acheteurs aux pays vendeurs, sous l'égide d'un comité qui parerait à toute entente particulière et assurerait une rigoureuse égalité (1).

Après l'audition des délégués des États représentés à la commission, au cours de laquelle la thèse allemande et autrichienne s'affronte à celle de la France et des membres de la Petite Entente, M. Briand déclare la discussion générale, close. Il propose l'adoption du projet de résolution britannique tendant à la nomination d'un comité qui fera un rapport sur les différentes propositions présentées. Ce Comité comprendra les représentants des pays suivants : Allemagne, Autriche, Belgique, Grande-Bretagne, Espagne, France, Grèce, Hongrie, Italie, Pologne, Roumanie, Suède, Suisse, Turquie, Tchécoslovaquie, Union soviétique, Yougoslavie. M. Motta (Suisse) est désigné pour la présidence. Ce comité aura à examiner toutes les propositions formulées au cours de la discussion de la commission européenne, à l'exception du crédit agricole, qui sera étudié mercredi en séance plénière par la commission.

Avant de lever la séance, M. Briand déclare que la discussion générale qui vient d'avoir lieu au sein de la commission européenne sur des problèmes si complexes honore cette commission. Chez tous les orateurs, on a recueilli le sentiment que la solidarité européenne était nécessaire et indispensable pour faire face à une situation qui est difficile pour tous. « Faisons en sorte, conclut-il, que s'institue dans le domaine économique un pacte de

(1) Voir *Europe Nouvelle* (23 mai 1931); Roger NATHAN : *Réflexions sur le mémorandum constructif*.

non-agression, comme nous l'avons fait déjà dans le domaine politique. Si nous obtenons un tel résultat nous aurons rendu un service signalé à l'Europe et à la Paix. »

Le lendemain 20 mai, la commission adopte un rapport sur le projet de création d'une Société internationale de crédit hypothécaire agricole, dont voici le passage essentiel :

« 4° En donnant son approbation au projet, la Commission désire souligner que l'œuvre projetée a pour objet essentiel « d'alléger les charges qui grèvent la production agricole dans divers pays, de diminuer les frais d'exploitation qui absorbent actuellement une trop grande part des profits et d'augmenter le pouvoir d'achat des agriculteurs. » Par cet accroissement du pouvoir d'achat des agriculteurs, le projet doit servir d'ailleurs les intérêts des pays industriels, dont la prospérité dépend dans une large mesure des débouchés créés dans les pays agricoles. La commission tient à rappeler d'autre part que, comme l'ont réellement précisé le Comité financier et la sous-commission constituée par la commission d'études pour l'Union européenne, la nouvelle société devra, dans sa gestion, apporter le plus grand soin à éviter de prêter à la critique d'avoir favorisé une augmentation inconsidérée de la production agricole;

« 5° Afin que le projet puisse être mis en œuvre sans délai, la commission recommande au Conseil de désigner, dès cette session, les membres du comité d'organisation prévu à l'article 1^{er} du projet de convention. Elle demande au Conseil de prendre toutes les mesures utiles pour que ce comité puisse se constituer et commencer ses travaux aussitôt que possible;

« 6° Enfin, la commission, en raison de l'importance

que présentera pour les prêteurs, l'existence, dans les pays emprunteurs, d'une législation hypothécaire leur assurant les garanties nécessaires, tient à signaler à l'attention particulière de tous les Gouvernements qui auraient l'intention de modifier sur ce point le régime en vigueur sur leur territoire, la note du comité énumérant les principes essentiels auxquels devraient répondre les différentes législations hypothécaires pour assurer toute sécurité aux prêteurs. »

Le jeudi 21 mai, la commission d'études pour l'Union européenne tint la dernière séance de sa session. Cette séance, lit-on dans le *Temps* du 22 mai 1931, a été consacrée à la discussion du rapport du comité spécial de 17 membres qui avait été chargé d'étudier les diverses propositions déposées en vue de porter remède à la crise économique en Europe et d'en tirer un programme immédiat.

Le président du comité de rédaction, M. Motta, a présenté une analyse du rapport, qui propose en résumé au conseil de créer une commission de coordination en matière économique qui se réunirait le 6 juillet prochain et qui s'efforcerait de coordonner et de compléter les conclusions qui lui seront présentées à la suite de réunions spéciales de comités, échelonnées au long des prochaines semaines.

Au point de vue agricole, le comité pour l'écoulement des récoltes futures de céréales, qui s'était réuni à Paris du 26 au 28 février, devait se réunir de nouveau le 10 juin à Genève en vue d'examiner les propositions faites par diverses délégations et relatives aux problèmes agricoles, en tenant compte du résultat des conférences de Rome et de Londres sur le blé. Ce comité devait s'occuper également de la question litigieuse des tarifs préférentiels du point de vue de la production et des échanges.

Le rapport reprend en des termes atténués la proposition française concernant la généralisation des ententes industrielles et cartels. Il suggère qu'un comité se réunisse le 24 juin, composé d'une dizaine d'experts appartenant aux pays industriels et assistés d'experts spécialisés en matière d'études économiques internationales.

En ce qui concerne l'Autriche, pour laquelle le mémorandum français avait offert un programme d'aide économique et financière, le rapport enregistre que les représentants de l'Autriche ayant déclaré que le gouvernement de ce pays se réserve, le cas échéant, de soumettre lui-même des propositions concernant les problèmes particuliers à l'Autriche, cette procédure a été adoptée. On se trouve ici en présence du résultat d'une opposition opiniâtre des représentants de l'Autriche aux formules mises en avant par la délégation française.

En ce qui concerne les crédits, la commission européenne demande au conseil de la S. D. N. de charger un comité restreint de cinq membres d'examiner, en liaison avec une délégation du comité financier, les modalités pratiques qui permettraient de faciliter l'émission des emprunts d'État à caractère international par une intervention plus active de la S. D. N., d'accord avec les organes directeurs des principaux marchés. L'attention de ce comité sera appelée sur l'intérêt que présentent les études entreprises par le Bureau International du Travail en vue de l'atténuation du chômage en matière de grands travaux publics.

En ce qui concerne les tarifs préférentiels que recommandait le mémorandum français, la commission européenne considère que les facilités dont il s'agit répondent aux difficultés de la situation actuelle, mais qu'elles ne sauraient être consenties qu'à titre exceptionnel et temporaire

et sous réserve des intérêts des États tiers. D'autre part, les concessions qui devraient en être la contre-partie ne devraient pas avoir un caractère préférentiel.

Pour ce qui est du chômage, une sous-commission de six membres de la commission européenne devait étudier, avec six membres du conseil du Bureau International du Travail, les problèmes du chômage et, notamment, les possibilités du développement immédiat du placement international et de l'émigration des travailleurs en Europe.

Enfin, divers problèmes concernant l'énergie électrique (proposition belge), la franchise douanière pour les carburants (proposition allemande), l'unification de la nomenclature, le traitement des étrangers, seront étudiés par les organes compétents de la S. D. N. à un rythme accéléré.

Le rapporteur, M. Motta, après avoir analysé les conclusions du comité de rédaction, a déclaré que ce document constituait un grand effort de bonne volonté réciproque.

M. Briand interrompt alors la discussion générale sur le projet de résolution soumis à la commission européenne pour faire procéder à la signature de la convention portant organisation du crédit agricole. Cette convention est signée par les représentants des treize nations suivantes : Allemagne, Belgique, Bulgarie, Esthonie, France, Grèce, Hongrie, Lettonie, Luxembourg, Pologne, Portugal, Roumanie et Tchécoslovaquie. Puis la commission reprend la discussion du projet de résolution.

M. Henderson déclare faire des réserves formelles sur le régime de préférence agricole, tout en approuvant dans l'ensemble le reste du rapport.

M. Motta, président de la sous-commission, défend le texte élaboré, qui sauvegarde, dit-il, le droit à réserves de toutes les puissances concernant le droit préférentiel et

qui constitue un effort de solidarité et de compréhension mutuelle.

M. Albert Thomas, directeur du Bureau International du Travail, remercie la commission d'avoir accepté la proposition du Bureau International du Travail en vue d'une action pratique dans le domaine du chômage en Europe. Il lui demande de désigner, pour faire partie de la sous-commission qui étudiera la question, les six pays suivants : Tchécoslovaquie, Yougoslavie, Russie, Danemark, Grande-Bretagne, Autriche. Cette sous-commission se réunira le 1^{er} juillet.

Malgré les réserves faites par le Danemark, la Suède, la Norvège et l'Union des Républiques soviétiques, touchant notamment les tarifs préférentiels, le rapport de M. Motta est adopté.

En conséquence du rapport de M. Motta, la commission nomma divers comités qui se réunirent fin août, peu de temps avant la 4^e Session de la commission fixée à la date du 3 septembre 1931.

Les experts économistes, sous la présidence de M. Trip (Irlande), recherchent par quels moyens d'ordre international il pourrait être remédié à la crise économique actuelle et ils ont procédé à l'examen du rapport élaboré au cours de leur précédente session par l'étude d'une proposition de M. Francqui (Belgique) tendant à la création d'une banque internationale pour l'octroi de crédits à moyen et à long terme. M. Francqui s'était excusé de ne pouvoir assister à la session actuelle. Le rapport a été approuvé avec quelques modifications. Et le comité des experts économiques s'est occupé ensuite des ententes industrielles.

Quant aux experts financiers qui, sur la proposition

de M. Escallier, directeur du mouvement général des fonds au ministère français des finances, ont élu pour président de leur comité M. Bachmann, de la Banque nationale suisse, M. Avenol, secrétaire général adjoint français de la S. D. N., les a mis en face de la situation qui est sérieuse et de leur mission qui ne laisse pas d'être fort délicate.

Après avoir rappelé les termes de la résolution de la commission d'études pour l'Union européenne qui avait institué le comité actuel, M. Avenol a constaté que les événements se sont aggravés depuis le mois de mai dernier. A cette époque, le problème qui se posait était celui des crédits à long terme; mais depuis trois mois, la méfiance qui s'est produite en Europe a également atteint les capitaux à court terme. « Depuis le début de la crise qui s'est ainsi développée, a-t-il dit, de grands efforts ont été faits, notamment de la part de la Banque des règlements internationaux, pour établir une coopération internationale, mais l'aide temporaire aux différentes banques nationales n'est pas suffisante. A partir du moment où l'ébranlement des banques menace l'équilibre entier d'un pays, les gouvernements doivent intervenir pour jouer le rôle essentiel de ramener la confiance et de rétablir le calme. C'est la lourde tâche devant laquelle les gouvernements qui se réuniront la semaine prochaine à Genève vont se trouver. Aussi, est-il souhaitable qu'avant leur réunion, les gouvernements soient mis en présence des réflexions d'experts susceptibles de les guider dans leur action collective. »

Les experts devront donc examiner comment il est possible, dans la période actuelle d'ébranlement, d'exercer une influence à la fois politique, morale et financière sur les pays les plus atteints par la vague du pessimisme. Ce sont surtout, a fait remarquer M. Avenol, les petits

pays, ceux qui vivent les plus isolés, qui ont besoin de trouver la confiance, le sentiment direct d'une sollicitude plus vive. Il importe de coordonner les efforts à entreprendre, ceux du gouvernement comme ceux des banques d'émission. De cette coordination, les experts ont le devoir de rechercher les moyens pour que, lorsque les pays feront appel à une coopération internationale, l'action entreprise en leur faveur soit conduite de la façon la plus efficace selon des méthodes uniformes.

Le comité des experts financiers a procédé ensuite à une discussion générale sur les possibilités de faciliter, sous les auspices de la S. D. N., la conclusion d'emprunts à caractère international. Le comité a entendu notamment M. Albert Thomas qui avait suggéré déjà, au cours de la session précédente, le financement de grands travaux publics internationaux.

§ 6. — La Commission d'Études et la XII^e Assemblée

La 4^e Session de la commission d'études pour l'Union européenne s'est ouverte le 3 septembre par la renonciation de l'Allemagne et de l'Autriche à l'union douanière projetée, et que la Cour permanente de Justice Internationale allait condamner dans l'avis qu'elle devait publier le 5 septembre suivant et dont la conclusion était déjà connue.

Puis après avoir examiné le rapport des comités d'experts institués à sa session de mai, la commission a soumis à l'Assemblée de la S. D. N. les résolutions suivantes :

I. — *Relations économiques et organisation industrielle.*

— La commission d'études pour l'Union européenne :

- a) Décide de transmettre aux gouvernements des États

représentés auprès d'elle le rapport du sous-comité d'experts économiques, avec prière de faire connaître leurs observations, si possible, avant le 1^{er} janvier 1932;

Elle prie en même temps le Conseil de charger le sous-comité économique de la S. D. N. d'étudier sur la base des travaux préparatoires effectués par le secrétariat, et en tenant compte des observations des gouvernements, l'ensemble des problèmes posés par l'idée des rapprochements économiques préconisée par le sous-comité d'experts économiques.

b) Prie le Conseil d'inviter le comité économique à reprendre et à pousser les consultations concernant les branches les plus importantes de la production;

S'inspirant de l'idée du rapprochement économique, ces consultations devraient fournir l'occasion à tous les intéressés sans exception d'examiner en commun les méthodes propres à assurer une meilleure organisation d'une même branche de la production et d'apporter ainsi leur contribution à l'œuvre de solidarité poursuivie par la commission d'études ;

c) Attire l'attention du Conseil sur l'avantage qu'il y aurait à assurer un examen approfondi des répercussions éventuelles des divers projets de rapprochement économique sur les intérêts des États non européens.

II. — *Problèmes de crédits.* — La commission d'études pour l'Union européenne :

a) Prend acte avec intérêt du rapport du comité des problèmes de crédits;

b) Prie le conseil de faire étudier le plus tôt possible et avec le concours de M. le ministre d'État Francqui le

projet présenté par celui-ci au sous-comité des experts économiques;

c) Prend acte que l'Institut International d'Agriculture se propose de convoquer prochainement une conférence en vue de statuer définitivement sur la création des organisations internationales pour les crédits agricoles à court terme.

III. — *Questions agricoles.* — La commission d'études pour l'Union européenne :

a) Est d'avis qu'un comité spécial, comme celui des céréales, devrait examiner sur la base des principes établis lors de la deuxième conférence en vue d'une action économique concertée et par le comité des céréales à sa session de juin 1931 si, et dans quelles conditions, l'extension de facilités particulières à d'autres produits agricoles que les céréales, pourrait être envisagée, en tenant compte des réserves exprimées à ce sujet par diverses délégations;

b) Prie le Conseil d'inviter le comité économique à examiner l'opportunité de préparer un avant-projet de convention internationale relatif à l'importation et l'exportation des animaux, des viandes et autres produits d'origine agricole.

IV. — *Chômage.* — La commission d'études pour l'Union européenne :

a) Attire l'attention du Conseil sur l'utilité de la convocation par les soins du Bureau International du Travail d'une conférence technique de placement, dans les conditions et avec l'ordre du jour spécifié dans le rapport du comité mixte de chômage;

b) Prie le Conseil de confier au comité d'études constitué à cet effet par l'organisation des communications et du

transit l'examen du projet de travaux publics d'intérêt européen dont les gouvernements saisiraient la S. D. N., et le comité devrait être complété par des représentants du Bureau International du Travail, et, le cas échéant, des organisations compétentes de la S. D. N. ;

c) Prie le Conseil de soumettre pour étude aux organismes compétents de la S. D. N. les suggestions faites par l'Institut International d'Agriculture et retenues par le comité de chômage, tendant à la collaboration des divers éléments de la production, pour la mise en valeur de territoires non exploités. Ces études devraient être faites en liaison avec le comité de chômage.

V. — *Pacte de non-agression économique* (constitution d'un comité spécial, sous réserve de l'approbation de l'assemblée).

VI. — *Liaison avec les organismes consultatifs de la S. D. N.* — La commission d'études pour l'Union européenne prie le Conseil de bien vouloir inviter les organismes de la S. D. N. dont la collaboration est sollicitée dans les résolutions présentes à établir, au cours de leurs travaux, une liaison avec la commission d'études, conformément à la suggestion de la sous-commission de coordination.

Lorsque, à l'Assemblée de la S. D. N., à propos du rapport sur l'activité de la Société pendant l'année écoulée, les délégués des différents États, membres de la société ont tour à tour exprimé leur opinion sur l'œuvre de la commission d'études pour l'Union européenne, cette organisation a été l'objet de quelques attaques. Certains ont voulu la condamner. « Les représentants du Japon, de la Perse, des pays scandinaves par des attaques directes, celui de la Suisse par des manœuvres obliques, et les

membres du Secrétariat de la S. D. N. de leur grand quartier-général ont tenté d'en avoir raison (1) ».

M. Briand l'a défendue, en ces termes, dans son discours du 12 septembre 1931, à l'Assemblée de la S. D. N. :

« ...Les heures graves que nous traversons sont d'abord — il faut bien le dire — une des conséquences de la guerre ; elles sont une des dernières lames de fond soulevées par ce terrible événement et qui déferlent sur les nations en faisant des ravages.

« Il est juste de dire qu'à cette situation difficile, il y a encore d'autres causes : je ne saurais les analyser toutes ; mon expérience ne me le permettrait pas, et puis, elles sont trop nombreuses et trop diverses. Reconnaissons cependant que le marasme économique du monde procède aussi du fait qu'après la guerre, les peuples ont été pris d'un besoin frénétique de production : nations et individus se sont précipités à la besogne dans un esprit individualiste, je n'ose pas dire un esprit égoïste, mais je ne suis pas certain que ce qualificatif ne serait pas plus exact. On a produit, sans discipline et sans méthode, sans l'esprit d'association qui aurait été plus nécessaire à ce moment-là qu'à tout autre. Et voilà que, tout d'un coup, on se trouve en présence des conséquences de cette anarchie économique. Des pays sont accablés sous le poids des stocks, qu'ils ont des difficultés presque inextricables à écouler. Alors, on cherche autour de soi un remède, et, tout naturellement, on pense à l'Association maintenant. On dit : mais il y a une Société des Nations ! Que fait-elle ? Qu'a-t-elle fait ? Pourquoi nous a-t-elle laissé atteindre par tant de préoccupations, d'inquiétudes et de souffrances ?

.....

(1) *Europe Nouvelle* (26 sept. 1931) : « *La S. D. N. en 1931* », par L. JOXE.

« Du reste, quand on envisage le rapport annuel qui nous est soumis et sur lequel je serai dispensé de m'étendre, au moins en ce qui concerne certains détails, pourtant non négligeables, parce que les orateurs qui m'ont précédé à cette tribune ont accompli cette tâche d'une manière complètement satisfaisante, on constate qu'il faut être animé d'un grand esprit d'injustice pour reprocher à *notre Société* de s'être soustraite à son devoir.

« L'année passée a été remplie d'activités de toutes sortes, de caractères très différents. *Des associations, comme par exemple la commission d'études pour l'Union européenne, se sont saisies de certains problèmes urgents.* Ce faisant, elles ont réconforté et soulagé certains pays qui souffraient d'une manière particulièrement aiguë. Il y a eu aussi des rencontres d'hommes d'État représentant certains pays qui avaient intérêt à entrer en contact. Les rencontres qui eurent lieu à Paris, à Londres, en Italie, et qui, demain, auront lieu en Allemagne, toutes les activités même restreintes à quelques nations ou à quelques représentants de nations, dérivent de l'esprit de la S. D. N. Ce sont ses directives qui ont inspiré ces rencontres et ces travaux; c'est grâce à elle qu'ils ont pu avoir lieu. *Nous ne sommes plus au moment où il convient de « compartimenter » notre action, et je suis d'accord avec les orateurs qui ont appelé l'attention de l'Assemblée sur le caractère d'universalité de la S. D. N.* Tous les problèmes intéressent tous les peuples qui font partie de la S. D. N., et ce serait une très mauvaise chose que certaines nations s'isolent pour traiter à part des problèmes auxquels s'intéresse et doit s'intéresser la S. D. N. tout entière. Si pareille œuvre était tentée, elle serait destructrice de notre institution; mais personne ici ne permettrait qu'il en fût ainsi et toutes les

activités auxquelles nous avons assisté sont sous le signe de la S. D. N. Elles n'ont été possibles que grâce à elle.

.

« Dans les années à venir, ces nations se féliciteront de notre initiative qui ne porte en rien atteinte à l'universalité de la S. D. N. L'Union européenne est un enfant sorti de son sein qu'il lui faut encourager. »

Le 15 septembre, la 6^e commission, de l'Assemblée (questions politiques) a été le théâtre d'une importante discussion à laquelle le sort de la commission d'études se trouvait lié,

M. Sato, délégué du Japon, tient, en sa qualité de représentant d'un pays extra-européen, à exposer l'avis de son gouvernement et à émettre des doutes sur les travaux de la commission européenne.

M. Sato reconnaît sans doute les résultats appréciables auxquels la commission d'études européenne a abouti, notamment dans le domaine agricole. Mais il ne faut pas perdre de vue, ajoute-t-il, que les pays extra-européens peuvent être profondément intéressés à certains problèmes auxquels l'Europe peut avoir un intérêt particulier, mais qui n'en sont pas moins d'une portée universelle. Le Japon se réjouit de voir les pays d'Europe s'attaquer résolument aux graves problèmes de l'heure, mais les solutions pouvant intervenir ne sauraient avoir leur pleine efficacité qu'avec la collaboration des pays extra-européens. M. Sato estime qu'il est de toute nécessité que les pays extra-européens puissent, soit directement, soit indirectement, participer aux travaux de la commission européenne, pour les affaires d'une portée mondiale. L'organisation économique et financière serait d'ailleurs à même

d'examiner toutes ces questions, sans qu'il soit besoin de créer un comité spécial.

A l'heure présente, toutes les questions économiques ont une portée mondiale et il est nécessaire que les États extra-européens puissent prendre part aux délibérations de cette commission. En effet, le Japon est lié à la vie économique de l'Europe et M. Sato proteste contre la tendance qu'a la commission européenne de traiter des problèmes mondiaux.

Le représentant de l'Allemagne, le docteur Curtius, reconnaît les incontestables succès remportés par la commission d'études pour l'Union européenne, car il l'a déjà fait dans son discours devant l'assemblée. Mais, à l'heure présente, il est impossible d'isoler économiquement l'Europe du reste du monde, ce qui est d'ailleurs également vrai pour les questions politiques. Le représentant de l'Allemagne ne veut pas que l'on arrive à une décision définitive et il demande qu'une résolution soit prise prorogeant le mandat de la commission d'études européenne.

M. Aristide Briand, prenant ensuite la parole, ne pense pas qu'il soit nécessaire de revenir sur la question de principe. L'an dernier, l'assemblée de la S. D. N. a créé la commission d'études pour l'Union européenne; elle en a défini le caractère et lui a donné un mandat. La commission européenne a fonctionné conformément aux directives de la S. D. N.

On se plaint beaucoup, à l'heure actuelle, du peu de réussite des travaux de la S. D. N. Ce ne serait pas résoudre les difficultés que de supprimer une commission qui s'est montrée tout à fait à la hauteur de sa tâche. M. Briand, cependant, reconnaît que la commission européenne a été entraînée par les événements à sortir un peu de son

cadre. Elle s'est trouvée en présence de misères profondes, et elle a entendu l'appel au secours que certains peuples lui adressaient. En répondant à ces appels, la commission européenne a cru répondre aussi aux vues de l'Assemblée de la S. D. N.

L'activité de la commission européenne a été très heureuse, ajoute le ministre français des Affaires Étrangères. Elle n'a pas donné de solution complète mais elle a rapproché les intéressés, contribué à créer de nouveaux marchés et peut-être demain contribuera-t-elle aussi à empêcher le développement de nouvelles crises. Elle s'est attachée à soulager certains pays. Elle s'est saisie de problèmes depuis longtemps à l'ordre du jour de la S. D. N. La commission européenne a justifié ses travaux. Et M. Briand rappelle ce qui a été fait dans le domaine du crédit hypothécaire agricole, où l'activité de la commission européenne a été fort intéressante.

Tout ce qu'on peut lui reprocher c'est d'avoir, peut-être, poussée par les événements, commis quelques excès de zèle et abordé des problèmes d'un aspect plus universel qu'européen. C'est évidemment là un écueil. La commission qui travaille pour le même but que la S. D. N. devra désormais ne pas oublier que tous les peuples du monde sont intéressés au même degré dans les principales questions économiques. M. Briand rappelle à ce propos que, dans son récent discours devant l'Assemblée, il n'a pas parlé de la commission européenne. Il l'a jugé inutile car cette commission remplissait pleinement ce qu'il avait pensé que l'on pouvait attendre d'elle.

On a prétendu que M. Briand abandonnait son enfant. Le délégué de la France affirme qu'il n'en est rien et qu'il est persuadé que cette commission, dont on veut bien

dire qu'il est le père moral, pourra rendre encore de plus grands services à la S. D. N., en permettant à celle-ci d'agir dans l'universelle étude avec plus de rapidité.

Ce n'est pas M. Briand qui consentira à pousser cette commission dans la voie des efforts timides. Il lui conseille au contraire d'accueillir toutes les bonnes idées, qu'elles viennent des organes membres de la S. D. N., ou des autres. Il estime donc qu'il y a intérêt à confirmer le mandat de la commission d'études pour l'Union européenne et à lui faire confiance. Il annonce qu'il déposera un projet de résolution dans ce sens.

« La discussion générale étant close, le président de la commission, M. Motta, constate que le principe de la continuation des travaux de la commission d'études pour l'Union européenne n'est contesté par personne. Cette commission devra cependant s'attacher à marquer son caractère de commission d'études dépendant de la S. D. N. La commission d'études devra aussi le plus souvent possible faire appel aux organisations techniques compétentes de la Société. M. Motta propose en conséquence la constitution d'un comité de rédaction qui sera chargé d'élaborer un projet de résolution que la 6^e commission transmettra à l'assemblée. Ce comité étant constitué, la séance est levée.

« Ce comité dont faisaient partie MM. Briand (France), Grandi (Italie), Curtius (Allemagne) Cecil (Angleterre), ainsi que des représentants du Japon, de la Norvège, de la Tchécoslovaquie, de l'Esthonie et de l'Inde, s'est mis d'accord, hier après-midi, sur un texte qui sauvegarde l'existence de la commission européenne. Le projet de résolution demande, en effet, à l'Assemblée de proroger les pouvoirs de la commission dont l'activité au cours de

sa première année d'existence a été féconde. On envisage diverses possibilités pour permettre aux États extra-européens de participer aux travaux de la commission. D'autre part, on fera en sorte que les organismes créés par la commission européenne ne fassent pas double emploi avec les organismes permanents de la S. D. N. Enfin, chaque fois qu'un problème politique ou économique intéressera l'universalité des États, il sera traité devant la S. D. N. (1) ».

Ainsi, la commission d'études pour l'Union européenne, « pour qui on avait tremblé un moment, continuera donc à vivre, mais on l'a invitée aussi à faire appel le plus souvent possible aux organisations techniques compétentes de la S. D. N. Cette jeune personne, imbue d'esprit d'initiative et d'indépendance, cette commission représentant pour tous les autres un principe d'unité, on l'a fait rentrer dûment dans le rang. Jusqu'où va se loger le souci de la « forme », cher à Brid'oison ? (2) »

(1) *Le Temps* (15 et 16 septembre 1931).

(2) *Europe Nouvelle : Loc. cit.* par Louis JOXE.



DEUXIÈME PARTIE

Nature juridique des deux sortes d'accord

CHAPITRE PREMIER

NOTIONS GÉNÉRALES SUR LES UNIONS D'ÉTATS

Lorsque le juriste entreprend d'examiner d'une part la nature juridique du pacte existant, celui de la Petite Entente d'autre part, sous quelle formule il est possible d'envisager la constitution future des États-Unis d'Europe, il se trouve en présence de deux problèmes :

1^o Dans quelle catégorie d'unions d'États entre la Petite Entente ? — est susceptible de rentrer l'organisation projetée entre les États d'Europe ?

2^o Que penser du pacte existant et du pacte dont il est possible de prévoir la conclusion, au point de vue des règles posées par la S. D. N. dans l'article 21 de son statut dont voici le texte :

« Les ententes internationales telles que les traités d'arbitrage et les ententes régionales qui assurent le maintien de la paix ne seront considérées comme incompatibles avec aucune des dispositions du présent pacte.

§ 1. — Les Unions d'États (1)

Le droit international public connaît une assez grande variété d'unions d'États, ce sont :

a) Les États-Unis personnellement. C'est le cas de deux ou plusieurs États qui se gouvernent chacun par leurs propres lois, qui ont chacun une organisation distincte et qui sont unis sous un seul prince (l'Islande et le Danemark; la Belgique et le Congo de 1886 à 1888; les Pays-Bas et le Luxembourg de 1815 à 1890; Neuchâtel et la Prusse jusqu'en 1857; l'Angleterre et le Hanovre de 1857 à 1858).

b) L'union réelle. Cette union constitue une entité distincte au point de vue de la conduite des affaires seulement, car, chaque État membre garde la liberté de gestion des affaires intérieures. C'est une union qui repose sur un traité à la différence de l'union personnelle qui résulte d'alliances entre souverains (Suède et Norvège de 1815 à 1905; Autriche et Hongrie de 1867 à 1918).

c) La confédération d'États.

Celle-ci se compose d'un certain nombre d'États qui ont convenu de mettre en commun certaines affaires seulement et qui se sont donné dans une certaine mesure un organisme commun (la confédération germanique de 1815 à 1870).

d) L'État fédéral (2).

Il se compose d'États membres qui perdent complètement leur individualité extérieure pour donner naissance

(1) Voir GIDEL : *Cours de droit constitutionnel comparé*. Faculté de Droit de Paris, Doctorat. Années 1929-1930.

(2) Voir les ouvrages récents de MOUSKHELI : *La théorie juridique de l'État fédéral*, Paris (1931), 302 pp. Joseph L. KUNZ : *Une nouvelle théorie de l'État fédéral*, dans *Revue de Droit international*, Bruxelles, 1930-135 et 1931-131. — DURAND (Ch.) : *Les États fédéraux*.

à un État fédéral qui entre seul en contact avec les autres États (États-Unis d'Amérique).

Il y a d'autre part les unions administratives. Ce sont des systèmes internationaux qui groupent des États pour des buts définis d'ordre administratif et non politiques en les dotant à cet effet d'une organisation permanente (Union postale, union télégraphique, union pour la protection de la propriété littéraire et artistique, etc.).

La S. D. N., c'est une union d'États d'une forme spéciale.

L'Empire Britannique à la Conférence impériale de 1926 a créé une nouvelle organisation de l'ensemble de l'Empire Britannique dominée par deux principes, celui de l'égalité absolue entre la Grande-Bretagne et les Dominions, celui de l'union de tous les membres du système en une allégeance unique envers la Couronne, et en une association libre en qualité de membres de la communauté de l'Empire Britannique.

Au point de vue du droit international public, on peut classer les unions d'États de la manière suivante :

1^o Les unions d'États véritables. Celles qui existent soit sur la base du Droit international général et à cet égard il n'y en a qu'une : c'est la communauté du Droit international, mais elle n'est pas organisée, c'est-à-dire qu'elle n'a pas d'organes particuliers, soit sur des engagements conventionnels particuliers ; parmi celles-ci on peut faire plusieurs sous-distinctions : il y en a qui reposent sur l'inégalité, exemple : le protectorat ;

il y en a d'autres qui respectent l'égalité et parmi celles-ci il faut distinguer celles qui n'ont pas d'organes communs particuliers, tel est le cas des alliances ;

celles qui ont des organes communs telles que les unions

réelles, les confédérations d'États, la S. D. N., les unions administratives;

2° Les pseudo-unions d'États, c'est-à-dire des organisations qui constituent en réalité des États unitaires au point de vue du Droit international. L'État fédéral principal, type de ces unions d'États, se compose en effet d'une seule nationalité, comme un État unitaire, c'est seulement au point de vue du droit public interne que l'on peut distinguer plusieurs collectivités; tel est également le cas de l'Empire Britannique.

§ 2. — Les Unions d'États et l'article 21 du pacte de la S. D. N.

La S. D. N. qui n'est pas un super-État, mais qui d'après la majorité des auteurs est moins qu'une confédération et plus qu'une simple alliance, laisse subsister incontestablement la personnalité internationale de ses membres qui gardent la liberté de former entre eux des unions. Mais les membres de la S. D. N. se sont engagés en vertu de l'article 21 du pacte à ne former entre eux que des unions compatibles avec les principes posés par ce texte.

A la lecture de cet article, on voit que le pacté prévoit lui-même une série d'engagements internationaux pris non par toutes les puissances signataires du pacte, mais par un certain nombre, pour donner une efficacité plus grande aux dispositions de cet accord (1).

C'est un appel à la formation de conventions spéciales dans l'esprit du pacte pour en mieux assurer le fonctionnement. D'ailleurs lorsqu'il s'est formé entre les États des

(1) M. DE LAPRADELLE : *Cours de Droit international public*. Faculté de Droit de Paris, Doctorat. Années 1928-1929.

unions dites administratives, on constate qu'il est toujours prévu que dans l'ensemble de la grande union, peuvent se former des unions particulières plus étroites dans lesquelles la confiance augmentant à mesure que décroît le nombre des parties contractantes, il est possible d'aller plus loin dans la voie des concessions réciproques. C'est la même idée qui apparaît dans cette grande union pour la paix qu'est la S. D. N. Il est possible de former des unions particulières ayant des objets déterminés, mais elles ne doivent pas entrer en contradiction avec l'esprit du pacte.

Parmi les unions qui existent ou qui peuvent se former entre les membres de la S. D. N., il ne doit donc pas y avoir de ces accords tels qu'en étaient les alliances anciennes. Les anciennes alliances avaient toutes, plus ou moins, une pointe offensive. Elles étaient dirigées contre les autres puissances ou d'autres groupes d'États. L'alliance a normalement ce caractère. On ne peut la concevoir entre les membres de la S. D. N. qui se sont engagés à s'abstenir de tout ce qui peut troubler la paix (1). Ce n'est plus d'alliances qu'il faut parler au sein de la S. D. N., mais de l'assistance mutuelle. Plusieurs États membres de la S. D. N. peuvent s'entendre dans un but défensif, mais ils ne peuvent conclure un accord pour la réalisation d'un but qui soit susceptible de mettre en péril la paix du monde.

C'est à la lumière de ces notions générales sommairement dégagées que nous allons examiner les problèmes juridiques que soulève l'existence de la Petite Entente et la formation envisagée d'une union européenne.

(1) Ni entre les États ayant adhéré au Pacte Briand-Kellog et ayant par conséquent renoncé à la guerre comme instrument de politique nationale.

CHAPITRE II

NATURE JURIDIQUE DE LA PETITE ENTENTE

§ 1. — A quelle catégorie d'Union d'États appartient la Petite Entente ?

Dans la classification que nous avons dressée au chapitre précédent, la Petite Entente appartient au type des unions d'États véritables.

Parmi celles-ci, elle est une de celles qui reposent sur des engagements conventionnels particuliers : elle comporte l'égalité entre ses participants.

Elle se distingue d'une simple alliance en ce qu'elle a depuis la conférence de Strbské Pleslo des organes communs : conférence ordinaire auprès de laquelle existe un organe exécutif en la personne du président de la Petite Entente nommé pour une année.

Elle semble ainsi s'apparenter à ce que l'on appelle l'union réelle dans laquelle les États gardent la liberté de gérer leurs affaires intérieures, mais forment pour la conduite des affaires extérieures une entité unique dis-

tincte de chacun d'eux (tel était le cas de la Suède et de la Norvège de 1815 à 1905, de l'Autriche et de la Hongrie de 1867 à 1918).

En définitive, la Petite Entente constitue une union intermédiaire entre l'alliance qui généralement ne comporte pas d'organe commun et l'union réelle, parce que, à la différence de cette dernière au point de vue des relations extérieures, elle ne forme une entité distincte, dans une certaine mesure, des États qui la composent que dans une sphère limitée des rapports internationaux.

Comme nous l'avons dit dans la première partie, elle est dirigée avant tout contre la Hongrie, et l'assistance militaire prévue dans les accords est limitée à l'objet d'une agression hongroise. La Hongrie forme pour ainsi dire le centre géographique autour duquel la Petite Entente a tracé un cercle de défense. La Petite Entente forme aussi un obstacle au rattachement de l'Autriche à l'Allemagne, rattachement à la réalisation duquel les puissances de la Petite Entente sont résolues à s'opposer par tous les moyens.

Mais les rapports entre les membres de la Petite-Entente et les États autres que la Hongrie et l'Autriche, dépassent le cadre de l'entente et ne donnent donc pas lieu à sa protection, parce que en dehors des rapports avec la Hongrie et l'Autriche, les intérêts des États de la Petite Entente ne concordent pas d'une façon parfaite. La Roumanie et la Yougoslavie ont les mêmes intérêts à se prémunir contre la Bulgarie, leur ennemie de guerre et d'avant-guerre, mais la Tchécoslovaquie par contre n'a pas de raisons pour entrer dans une combinaison dirigée contre cet État.

Même la Tchécoslovaquie et la Yougoslavie n'éprouvent pas d'une façon impérieuse le besoin d'entrer dans une

alliance défensive dirigée contre la Russie. Elles estiment que leur intérêt leur conseille de ne pas le faire et cela quelle que soit la forme du gouvernement russe, blanc, rouge ou autre. M. Bénès s'est expliqué maintes fois à cet égard devant la commission permanente du gouvernement tchécoslovaque (1).

Au contraire, la Roumanie a de vives craintes de sa voisine de l'Est : tenant à la fois la Dobroudja, la Transylvanie et la Bessarabie, que la Bulgarie, la Hongrie et la Russie respectivement ne semblent pas disposées à oublier, la Roumanie éprouve de ces trois puissances une légitime défiance. La diplomatie roumaine aurait voulu un système d'alliance de grande envergure qui pourrait l'assurer contre tous les dangers à la fois, et cette politique fut esquissée dans un mémorandum préparé par M. Take Jonesco, ministre des Affaires Étrangères roumain, lors de la visite de M. Bénès à Bucarest le 19 août 1920, visite qui avait pour but d'entraîner la Roumanie dans l'alliance tchéco-yougoslave conclue quelques jours auparavant.

« L'objet de la politique roumaine, y était-il dit, est d'arriver à un traité d'alliance défensive entre les cinq États de l'Europe orientale et centrale : (Grèce, Pologne, Yougoslavie, Tchécoslovaquie, Roumanie), qui sont sortis vainqueurs de la guerre » (2).

Le but que visait la Roumanie était notamment de se prémunir contre le danger russe, mais encore une fois ce danger ne menace pas au même point les membres de la Petite Entente.

(1) Voir : *Survey of International Affairs*, 1920-23, p. 226.

(2) Voir notamment son discours cité dans l'*Europe Nouvelle* du 19 septembre 1920.

Ainsi l'accord ne s'est pas fait en vue d'élargir le cadre de celle-ci de façon à englober les rapports entre ses membres et les États autres que la Hongrie et l'Autriche; par conséquent, les rapports italo-yougoslaves (1), les relations entre la Tchécoslovaquie et l'Allemagne, entre la Roumanie et la Russie ne sont pas comprises dans la Petite Entente. Dans tous ces domaines, chaque État ne peut compter que sur ses propres forces ou sur d'autres alliances (2).

Par conséquent la Petite Entente n'est pas à vrai dire une union réelle, puisque l'organisation commune qu'elle a instituée ne constitue pas à proprement parler un département commun des relations extérieures. On ne peut pas la qualifier autrement au point de vue juridique qu'en disant que c'est une alliance organisée, c'est-à-dire pourvue d'un organisme commun pour la réalisation du but de l'alliance.

§ 2. — La Petite Entente envisagée au point de vue de l'article 21 du pacte de la S. D. N.

Nous trouvons sur ce point deux thèses en présence. D'après une première opinion, la Petite Entente serait

(1) Le 27 février 1924, l'Italie et la Yougoslavie ont traité un certain nombre d'accords pour régler leurs frontières réciproques et par ces deux accords les deux pays s'assurent mutuellement de la neutralité au cas où l'un d'eux serait entraîné dans un conflit et même conviennent de se concerter si la paix était menacée dans l'Europe Centrale et dans les Balkans.

(2) La Tchécoslovaquie a signé une convention d'alliance avec la France pour se prémunir contre les dangers qui la menacent du côté de l'Allemagne le 25 janvier 1924 à Paris. De même la Roumanie a signé avec la Pologne le 3 mai 1921 une convention d'alliance défensive contre toute agression non provoquée de la Russie. L'échange des ratifications a eu lieu à Bucarest le 25 janvier 1921. Afin de coordonner leurs efforts pacifiques; les deux États s'engagent en outre à se concerter sur les questions de politique extérieure qui ont trait à leurs rapports avec leurs voisins de l'Est.

en contradiction avec les principes implicitement contenus dans l'article 21 du pacte de la S. D. N. On trouve cette opinion exprimée dans la réponse du gouvernement hongrois en date du 14 juillet 1930 au mémorandum Briand sur l'organisation d'un régime d'union fédérale européenne.

« Le gouvernement hongrois, lit-on dans ce document, désire signaler en même temps qu'à son avis, certains accords existant entre certains États sont contraires aux principes concernant l'organisation pacifique de la collectivité européenne exposée dans le mémorandum... Elle (la Petite Entente), ne saurait être transplantée dans une Europe nouvelle fondée sur le principe de l'égalité des droits, sans mettre en péril l'harmonie et la collaboration efficace des nations participantes. »

On ne peut pas dire plus clairement que la Petite Entente est un accord qui, en réalité, met la paix en danger et doit être condamnée au nom de l'article 21 du pacte, lequel prohibe les ententes qui au lieu d'assurer le maintien de la paix, sont au contraire susceptibles de nuire à celle-ci.

En tant qu'elle constitue une alliance, la Petite Entente paraît bien en effet mériter cette critique, si on se réfère à l'opinion qui est généralement admise dans la doctrine sur ces sortes d'accords (1).

Sans doute, en principe, les alliances au sens large, ne sont pas des accords pour préparer la guerre, mais pour en diminuer les risques. Ce qu'on appelle une alliance offen-

(1) Voir notamment, FAUCHILLE : *Traité de Droit international public*, Paris, 1920-1925, t. I, 3^e partie, p. 404. — KARL STRUPP : *Éléments du Droit international public universel, européen et américain*, Paris, Rousseau, 1927, pp. 192-193.

sive c'est celle dans laquelle l'un des contractants est obligé de secourir son allié même au cas où il attaquerait un autre État. Une telle alliance est tout à fait condamnable en ce qu'elle constitue une menace pour la paix et la tranquillité des nations.

La Petite Entente paraît être au contraire essentiellement une alliance défensive. Dans ces sortes d'alliances, l'État ne doit secourir son allié qu'en cas d'une agression. Cet accord a pour but de maintenir le *statu quo* et de se prémunir contre une attaque armée. La Petite Entente entre tout à fait dans ce cas, puisqu'elle a pour but de maintenir l'état de choses établi par les Traités de Paix contre toute modification tentée par les armes.

Comme alliance défensive, la Petite Entente paraît licite au point de vue du pacte de la S. D. N., en tant qu'elle assure son objet primordial qui est de chercher à garantir la paix.

Mais ce n'est pas le simple fait d'être une alliance défensive qui permet de justifier à ce point de vue la Petite Entente. Dans un accord, en effet, dans lequel un État ne doit secourir son allié qu'en cas d'une agression, le caractère purement défensif du pacte conclu n'est peut-être au fond qu'une apparence; il est très difficile en effet de constater si une guerre est défensive, c'est-à-dire si un autre État a commencé la guerre. La déclaration de guerre ne peut pas être dans tous les cas un critérium décisif, car elle peut avoir été provoquée. Le simple fait d'une alliance entre deux États est susceptible de créer la tension entre ce groupe et l'État contre lequel le traité est dirigé. En effet, chaque traité d'alliance défensive comporte nécessairement une pointe dirigée contre certains États, il témoigne d'une certaine méfiance contre celui-ci; quoique parfois

légitime cette méfiance n'est pas de nature à permettre d'envisager une loyale collaboration et très souvent une alliance provoque une contre-alliance et ainsi les États se trouveront divisés en camps hostiles qui se méfient, se soupçonnent et se surveillent, et le secret dont on enveloppe les traités d'alliances, tout au moins les accords militaires qui les accompagnent, ne servent très souvent qu'à envenimer cet état de choses.

Ainsi, le caractère défensif de l'alliance formée par la Petite Entente ne peut suffire à justifier celle-ci au point de vue des principes du pacte.

En réalité, quand on approfondit la nature de cet accord, on remarque qu'il est autre chose qu'une simple alliance défensive.

Il faut revenir à ce sujet sur les conditions dans lesquelles la Petite Entente s'est formée et envisager le cadre au sein duquel elle existe.

La Petite Entente est dans une partie de l'Europe moins évoluée peut-être que le reste. Ce continent est depuis fort longtemps le théâtre de luttes entre les peuples qui y cohabitent. Les frontières que l'on s'efforce de tracer entre ces États n'ont jamais pu être fixées d'une manière satisfaisante pour tout le monde. Les problèmes territoriaux qui se posent en Europe continueront tant qu'ils existeront et seront des entraves à la sécurité.

Durant des siècles, l'Europe a cherché à éviter les troubles que faisaient naître les questions de frontières, dans le système de l'équilibre. Les alliances ont donc joué un rôle considérable dans le passé, des groupes rivaux se formaient, se surveillaient mutuellement et tant qu'ils se faisaient équilibre, la paix quoique chargée de suspicion était maintenue. Mais dès que l'un d'eux arrivait à

soupçonner l'autre de velléités d'agression, ou à craindre la rapidité de son développement, il prenait l'initiative d'une attaque pour prévenir son encerclement ou une rupture d'équilibre. Ainsi, conçu dans une pensée de paix, le système des alliances aboutissait à des guerres de plus en plus étendues et de plus en plus ruineuses. C'est dans ce sens que l'on peut dire que les alliances défensives ne sont pas une garantie plus sûre contre la guerre que les alliances offensives.

Si depuis la guerre on n'avait pas cherché à abandonner le système de l'équilibre, si ce système était toujours en vigueur, la Petite Entente ne serait pas autre chose qu'une de ces anciennes alliances qui n'apportent en fait qu'une sécurité fallacieuse et illusoire.

C'est pour changer de système et substituer aux alliances une autre méthode, que les traités de paix ont créé la S. D. N.

D'autre part, l'article 10 du pacte contient l'engagement des membres de la S. D. N. de maintenir et de respecter mutuellement leur intégrité territoriale et leur indépendance politique contre toute agression extérieure, et confie au Conseil de la S. D. N. le soin d'aviser aux moyens d'assurer l'exécution de cette obligation. D'autre part, l'article 16 précise les mesures économiques, financières et militaires à prendre contre celui qui, en violation des engagements assumés, entreprendrait une guerre d'agression.

Mais, ainsi que nous avons eu l'occasion de le dire, la S. D. N. a évolué et a plutôt cherché à diminuer les pouvoirs qu'on lui avait donnés qu'à leur donner un plein développement.

L'obligation inscrite dans l'article 10 a paru à un cer-

tain nombre d'États étrangers à l'Europe, beaucoup trop lourde ; on a cherché à en préciser et à en circonscrire les effets. En 1923 la majorité de l'assemblée a voté un texte reconnaissant au pouvoir constitutionnel de chaque pays la liberté d'apprécier dans quelle mesure il est tenu de mettre, sur la recommandation du Conseil, ses forces militaires au service de l'intérêt général.

En ce qui concerne l'article 16, ses dispositions ont été affaiblies par la tendance à rendre leur mise en œuvre moins stricte et moins automatique. Pour les sanctions militaires, la plupart des États se réservent la faculté d'en décider eux-mêmes au dernier moment ; pour les sanctions économiques, l'atteinte qui leur a été faite en 1921, dès leur application, a prouvé qu'elles ne peuvent être réellement pratiquées qu'à la condition que les États tiers qui constituent de grands facteurs économiques du monde coopèrent dans une certaine mesure avec les membres de la S. D. N. Conçu en vue d'une société vraiment universelle, l'article 16 ne saurait inspirer une grande confiance dans un groupement dont des puissances de l'importance des États-Unis et de la Russie ne font pas partie.

En présence de cet affaiblissement de la S. D. N. il aurait été naturel que les États européens en revinssent par la force des choses au vieux système des alliances.

Ainsi que nous l'avons vu dans notre première partie, les défenseurs de la S. D. N. ont cherché à réaliser des traités généraux de garantie, soit sous la forme du projet d'assistance mutuelle de 1923, soit sous la forme du Protocole de Genève de 1924. On sait comment cette double expérience a échoué.

Les accords régionaux qui se sont alors multipliés à partir de 1925 s'opposent aux anciennes alliances, d'abord

parce qu'ils contiennent cet élément que l'on a appelé l'esprit de Locarno, et qui est important pour leur interprétation. Dans les cinq traités conclus à Locarno, il y a le protocole final qui est ainsi conçu :

« Les représentants des Gouvernements ici représentés déclarent avoir la ferme conviction que l'entrée en vigueur de ces Traités et Conventions contribuera grandement à amener une détente morale entre les Nations, qu'elle facilitera puissamment la solution de beaucoup de problèmes politiques et économiques conformément aux intérêts et aux sentiments des peuples, et qu'en raffermissant la paix et la sécurité en Europe, elle sera de nature à hâter d'une manière efficace le désarmement prévu par l'article 8 du pacte de la S. D. N. Ils s'engagent à donner leur concours sincère aux travaux déjà entrepris par la S. D. N., relativement au désarmement et à en rechercher la réalisation dans une entente générale. »

Les accords de Locarno marquent une nouvelle conception des rapports internationaux. La 7^e Assemblée de la S. D. N. leur a donné une approbation solennelle, elle a proclamé comme règle fondamentale s'imposant au respect de tous les États civilisés, le règlement des conflits par la procédure de conciliation et l'arbitrage, et l'établissement de la sécurité par la garantie mutuelle des États contre toute agression non provoquée.

Ces accords reviennent en somme à des engagements pris par les puissances mêmes qui sont une menace les unes pour les autres, à une entente pour que le recours à la force soit exclu entre elles. Dans les alliances, il y avait une entente dirigée contre d'autres groupements; ici ce sont les États qui seraient appelés peut-être à se combattre, qui s'engagent par avance à ne pas s'attaquer.

La Petite Entente a bien fait à la Hongrie des propositions en vue d'un pacte de non agression, proposition qui jusqu'ici n'a pas été accueillie. Mais ceci suffit à prouver que l'accord entre les trois États constituait même avant les accords de Locarno une première consécration de ce nouveau système.

Son but est bien avant tout la sécurité basée sur un esprit de confiance et de collaboration. La Petite Entente a constitué une des premières *ententes régionales*, visant à éliminer la guerre dans une sphère déterminée du continent européen (1).

A ce point de vue, elle s'oppose donc aux anciennes alliances, même défensives, et son existence est pleinement justifiée en regard de l'article 21 du pacte de la S. D. N.

(1) C'est au même type d'organisation que se rattacherait la Confédération balkanique que les conférences qui se sont réunies à Athènes en 1930 et à Constantinople en 1931 sur des initiatives privées, et qui n'ont pas un caractère officiel, proposent d'organiser (voir CONSTANTIN IVANTCHEFF : *L'idée des États-Unis d'Europe et les projets d'une Confédération balkanique*).

Le Professeur Iorga, Président du Conseil des Ministres de Roumanie, parlant à la Sorbonne, le 25 janvier 1931, de cette Confédération, qu'il préférerait appeler Union des pays du Sud-Est européen, faisait ressortir qu'elle pouvait être quelque chose de plus qu'une entente, une sorte de résurrection de l'ancienne unité romaine qui reliait autrefois ces contrées au temps de l'Empire byzantin :

« A notre point de vue, on devra tenir compte toujours plus des grandes unités territoriales dans cette région du Sud-Est de l'Europe, où nos délimitations tachées de sang laissent des traces tellement insignifiantes et passagères de la grande unité de race des ancêtres communs de race illyrienne, plus vivante qu'on ne le croirait.

« La résistance opiniâtre de ces formes politiques et sociales qui, pour avoir été appelées au cours des âges, Grecs, Bulgares, Serbes, Roumains, Turcs, n'en ont pas moins été Romains, du caractère commun de toutes les grandes influences occidentales, orientales, septentrionales de races, d'opinions, de religions, nous l'avons subie... »

« Par cet élargissement du champ des recherches, par cet établissement de leur base immuable, on se rapprochera nécessairement entre peuples d'abord, entre États ensuite. »

CHAPITRE III

LA FORMULE JURIDIQUE DES FUTURS ÉTATS-UNIS D'EUROPE

§ 1. — Conceptions qui se dégagent du Mémorandum et des réponses des puissances

L'Union européenne prétend être une solution qui est l'aboutissement d'une évolution dont le but est l'abandon définitif des alliances, système de l'équilibre européen. Elle s'oppose donc aux anciennes alliances sur lesquelles reposait le système de l'équilibre. Elle tend donc à se rapprocher du type d'union d'États que nous avons appelé la confédération d'États dans la classification tracée ci-dessus (1).

(1) YVES DE LA BRIÈRE, dans *Revue de Droit international*, Bruxelles, 1931, pp. 5 et suiv., s'attache à combattre la formule « États-Unis d'Europe ». Il ne peut être question de nouer l'Europe en un État fédéral analogue à la République américaine, à cause des diversités dans l'origine historique, la physiologie morale et politique, le langage et la culture qui opposent les uns aux autres les États européens. Dans sa monographie, *Facteur psychologique*, rédigée pour le Congrès de la Chambre de Commerce Internationale de 1931, M. André SIEGFRIED montre, en outre, que les conditions économiques, notamment, le surpeuplement, et la richesse restreinte des ressources naturelles, en Europe, entretiennent dans ce continent une propension à l'individualisme et au nationalisme qui contraste avec la tendance américaine à la

On sait que la communauté résultant de l'alliance est inorganisée et n'a pas de personnalité internationale propre, à cause précisément de cette absence d'organisation. C'est ce qui distingue l'alliance de la confédération d'États.

La confédération d'États soulève dans la doctrine un problème juridique très délicat : d'une part en effet on admet que dans la confédération les États membres restent *souverains*; d'autre part la confédération, union d'États pourvue d'un organe propre, semble bien être une personne morale indépendante des États groupés. Il est alors très difficile d'expliquer comment les États membres gardent leur souveraineté et comment la confédération d'États peut néanmoins exister sans constituer une entité supérieure à ces États particuliers. Pour essayer de résoudre ce problème, de très nombreuses théories ont été émises que nous croyons devoir rappeler sommairement (1) :

Les unes soutiennent que la confédération ne constitue pas un État, mais une personne morale non étatique ; Brie (2) invoque, à l'appui de cette thèse, cet argument que la confédération d'États n'a qu'une compétence limitée, tandis que chaque État membre a une compétence

conformité et à la standardisation. Remarquons, cependant, avec M. Gilbert BRUNET, « Les Fondements historiques de l'Union européenne », cité par *Notre Temps* (18 oct. 1931), p. 277, que les nations de l'Europe ont, depuis le début de leur histoire, accommodé bien des éléments communs, grâce à l'entrecroisement des races sur son sol. « De même que l'histoire a dégagé du concert des voies particulières, la voix nationale, il nous reste à nous faire discerner dans le chœur souvent discordant des voies nationales, la voix européenne. »

(1) GIDEL : *Cours de Droit constitutionnel comparé*, Faculté de Droit de Paris, 1929-1930.

(2) *Theorie den Staatenverbindungen*, 1896.

générale qui convient à tous les buts qu'un État peut poursuivre.

D'autres théories rapprochent considérablement la confédération de l'alliance, en soutenant qu'elle n'est, comme celle-ci, qu'un simple groupement, un lien en quelque sorte inorganique, mais M. Lefur (1) considère que la confédération d'États participe aussi de la corporation, c'est-à-dire est également un sujet de droit particulier; il expose que la confédération ne constitue pas un nouvel État au-dessus des États membres, c'est une simple association un simple groupement. En effet, jamais le pouvoir confédéral central ne possède le droit d'étendre sa propre compétence vis-à-vis des membres.

Toute innovation à la constitution de la confédération doit être acceptée à l'unanimité. S'il n'y a pas unanimité, les opposants ont le droit de sécession, et ce qui prouve encore que la confédération d'États ne constitue pas un nouvel État au-dessus de ses membres, c'est que dans la confédération d'États il n'y a pas de nationalité unique. Il reste autant de nationalités particulières qu'il y a d'États confédérés.

Cependant, en admettant que la confédération d'États ne constitue pas un nouvel État au-dessus de ses membres, M. Lefur admet que la confédération peut posséder une organisation complète au triple point de vue législatif, exécutif et judiciaire.

Dans une communication qu'il a faite à l'Union juridique internationale, en juin 1930 (2), M. Lefur développe

(1) LEFUR : *État Fédéral et Confédération d'États*, thèse de Doctorat, 1896.

(2) Publié dans la *Revue de Droit international*, Paris. *Les Editions Internationales*, 1930, pp. 71 et suiv.

dans un même ordre d'idées ce qu'il entend par les conditions d'existence d'une union européenne. Dans ce remarquable exposé, il fait observer que l'union qu'il s'agit d'organiser devra s'appuyer sur un minimum d'organisation positive. Il observe que, comme dans l'État il y a lieu d'appliquer le principe de la division du travail, et une certaine séparation des pouvoirs sera nécessaire. Ainsi il faudra un juge, un juge propre à l'Union européenne, et non pas seulement la Cour permanente de Justice internationale; il faudra en outre un minimum de pouvoirs législatifs qui sera créé sans doute par l'accord des États par voie de traité, et pour lequel il n'y aura pas toujours forcément application de la règle de l'unanimité. Il faudra enfin un pouvoir exécutif, pourvu des moyens de ramener à exécution la décision prise.

« Ce n'est d'ailleurs aucunement un État supra-national, un super-État qu'il s'agit de créer avec l'Union européenne projetée; il ne faut pas renouveler dans les rapports entre les États d'un côté et la S. D. N. ou l'Union européenne de l'autre, l'erreur qui a été commise à la fin du XVIII^e siècle en France quand on a substitué au pouvoir absolu du roi le pouvoir absolu du peuple représenté par ses prétendus mandataires; ce qu'il faut, c'est créer une institution nouvelle à fondement à la fois moral et juridique, politique et économique, avec les pouvoirs voulus pour faire fonctionner un certain nombre de services communs, dont les services de contrôle et de coordination à elles confiés par les États en vue de leur bien à tous. Mais si ce n'est pas un super-État, c'est bien une institution juridique, donc pouvant prendre des décisions munies le cas échéant de certaines sanctions. »

Cette théorie mixte est bien difficile à soutenir en logique. Le problème ne paraît guère résolu ; on se trouve toujours en présence, d'une part, des États membres, gardant leur personnalité internationale, et d'autre part, de la confédération, groupement dont il est difficile de ne pas reconnaître également la personnalité internationale. Il reste à concilier la souveraineté des États avec l'autorité qui appartient au groupement pourvu d'organes propres, et qui paraissent bien de nature à se superposer au moins dans certains cas à la volonté de chacun des États membres.

Le dernier groupe de doctrines essaie d'expliquer la confédération d'États par la notion empruntée au vocabulaire allemand de : « Communauté en mains communes ».

Comme M. Gidel (1) le dit, la confédération d'États a en somme pour trait caractéristique le fait de la dépendance immédiate des États membres à l'égard du Droit international. Tant que les États membres restent des sujets de Droit international, quel que soit le degré d'organisation de la confédération, on est en présence d'une confédération d'États. Par ailleurs, cette forme d'Union d'États se distingue de l'Union administrative en ce qu'elle se réfère à des matières politiques, tandis que l'Union administrative se réfère à des matières non politiques.

Elle se distingue également de l'Union réelle en ce que, dans cette dernière, les organes communs sont compétents pour établir aussi bien les règles communes que les règles propres à chacun des membres de l'Union. Au contraire, dans la confédération d'États, l'organe de la

(1) *Op. cit.*, pp. 229 et suiv.

confédération n'a qu'une seule qualité, celle d'organe du groupement; par ailleurs, que la confédération d'États soit oui ou non elle-même un État, elle doit de toute façon être considérée comme constituant une entité supérieure aux États confédérés à certains points de vue. En effet, un traité international est intervenu entre les États confédérés, précisément pour constituer en dehors d'eux une activité, un ordre juridique déterminé. Cet ordre juridique est supérieur aux États contractants, donc étant créé par le traité, il est indépendant des États confédérés particuliers. Tout traité impose en effet une limitation de la compétence des États. Les États membres dans la confédération d'États continuent donc à être des États souverains, des sujets de Droit international, dans la dépendance immédiate de ce droit, mais ils sont des États à compétence limitée.

Enfin, il faut observer que la confédération d'États n'est pas précisément une union à caractère politique en ce sens qu'elle ne grouperait qu'un certain nombre d'États, ayant entre eux certains liens; il n'y a là rien d'essentiel, la S. D. N. nous présente l'exemple d'une sorte de confédération qui prête à l'universalité.

Il est vrai qu'en ce qui concerne la S. D. N., certains auteurs (1) sont portés à la considérer comme présentant un caractère absolument *sui juris*. « Elle est à mon sens, dit Oppenheim, une union d'une espèce qui n'avait jamais existé. » C'est pour lui la communauté des États civilisés se trouvant organisée et rien autre chose que la famille des nations organisée. Il en résulte donc que la S. D. N.

(1) Léopold OPPENHEIM : *Le Caractère essentiel de la S. D. N. Revue de Droit international public*, 1919, pp. 234-244.

ne pouvait pas être assimilée à une confédération à proprement parler, car en raison de sa tendance à l'universalité, elle ne peut pas constituer une union d'États, mais doit être l'union des États légalement organisés. C'est en somme la reconnaissance du lien qui existe entre les nations d'après la nature des choses, la reconnaissance de leur entière indépendance mutuelle.

L'Union européenne, qui ne peut être une simple alliance, est-elle appelée à être une confédération d'États et sera-t-elle une confédération conforme au type que nous avons tracé ci-dessus de ce genre d'organisation ? Sur la nature de la future Union européenne, le mémorandum du 1^{er} mai 1930 manque volontairement de précisions ; il emploie toujours les termes d'union fédérale, de fédération, d'association européenne ; cependant, si le titre du mémorandum retient exclusivement le titre d'union fédérale, dans le corps du texte les termes d'association reviennent fréquemment.

Ce sont ces termes qui paraissent avoir rencontré dans les réponses, les préférences des divers gouvernements (1).

Il faut observer que ni dans le mémorandum, ni dans les réponses on ne rencontre l'expression : Confédération des États européens. On semble donc avoir voulu écarter toute appellation comportant des liens de droit. Il paraît donc à première vue que l'on n'envisage pour le moment qu'une association de fait, un pacte symbolique, formule même du mémorandum qu'acceptent d'enthousiasme les réponses.

« Il importe de placer très nettement l'étude proposée

(1) C. R. PUSTA : « Vers l'Union européenne », *Revue de Droit international*, Paris. *Les Editions Internationales*, 1930, p. 101.

— dispose le mémorandum, dans son préambule, avant-dernier paragraphe — sous cette conception générale, qu'en aucun cas et à aucun degré, l'institution du lien fédéral recherché entre gouvernements européens ne saurait affecter en rien aucun des droits souverains des États membres d'une telle association de fait. »

C'est cette formule de l'association qui se trouve adoptée par la plupart des réponses. Le plus grand nombre reprennent, pour leur compte, le terme même d'association (1). Certaines, sans employer le terme, en adoptent le contenu. Dans cet ordre d'idées, certains gouvernements rappelant les expressions mêmes du mémorandum, s'engagent « à prendre régulièrement contact, dans des réunions périodiques ou extraordinaires, pour examiner en commun toutes questions susceptibles d'intéresser au premier chef la communauté des peuples européens ». Telle est la formule des réponses espagnole — la première en date — esthonienne, danoise, lettone, tchécoslovaque, yougoslave.

D'autres admettent implicitement l'idée du mémorandum dans une forme différente.

« Cette consolidation, ainsi que la prospérité constante des peuples ne sauraient être définitivement assurées que par une coopération active et permanente des nations sur le terrain politique et sur le terrain économique », répond le Gouvernement roumain.

L'association, ainsi préconisée, explicitement ou implicitement, apparaît comme un maximum réalisable. C'est ainsi que le Gouvernement finlandais, qui paraît répugner

(1) Réponses yougoslave, bulgare, autrichienne, hongroise, irlandaise et luxembourgeoise.

à couler le principe de l'union projetée dans le moule juridique élémentaire de l'association, parle d'une union morale européenne, d'une simple collaboration européenne.

En résumé, l'institution à créer, suivant l'opinion concordante du mémorandum et des réponses, sera une simple association. C'est un contrat d'association que les États européens représentés à Genève, en septembre prochain, se sont dès maintenant engagés à signer.

C'est avec raison que le Gouvernement danois, dans sa réponse, déclare que la « création des cadres de coopération européenne, correspondant plus ou moins à ceux de la coopération panaméricaine, est incontestablement à désirer (1) ».

Rappelons à ce propos que l'Union panaméricaine est généralement considérée comme une simple union administrative. « L'Union panaméricaine, d'après la nature des affaires réglées par elle et d'après son organisation n'est pas une confédération d'États, c'est beaucoup plutôt une union administrative internationale ayant des buts politiques avant tout, et touchant le développement des relations entre les 21 États participants, à tous les points de vue non politiques de leur activité, au point de vue notamment économique, culturel, etc.

Il est à noter qu'à l'intérieur de l'Union panaméricaine, il peut exister des unions particulières restreintes. C'est un fait qui rapproche encore l'Union panaméricaine des unions administratives (2) ». Les auteurs qui, comme M. Alvarez, partent de cette idée qu'il existe un Droit interna-

(1) Voir YVES DE LA BRIÈRE : *L'Union Continentale Européenne*, dans *Revue de Droit international*, Bruxelles, 1931, p. 5.

(2) Voir GIDEL : *Op. cit.*, p. 245.

tional public américain, voient dans l'Union panaméricaine bien plus qu'une simple union administrative. Mais on s'aperçoit que lorsque M. Alvarez s'efforce de démontrer que l'Union panaméricaine remplit des fonctions politiques, telle que celle par exemple d'assurer la sécurité de ses membres, il reconnaît qu'en réalité c'est *la doctrine de Monroë* par exemple ou ses développements qui procurent au continent américain cette sécurité (1).

Si l'on considère les buts de « l'association » européenne, tels qu'ils sont exposés dans le mémorandum et les réponses des gouvernements, on constate qu'il y a une très grande opposition entre la thèse du mémorandum et la thèse générale qui se dégage de la majorité des réponses.

D'après le mémorandum, l'association poursuivra des buts politiques et économiques.

La fédération fondée sur l'idée d'union et non d'unité, dispose le point III du mémorandum, assurera à tous le bénéfice de la solidarité collective pour le règlement des questions politiques intéressant le sort de la communauté européenne ou celui d'un de ses membres.

Le mémorandum prévoit même le sens dans lequel ces questions devront être résolues. « Une telle conception, énonce-t-il, pourrait impliquer, comme conséquence, le développement général pour l'Europe du système d'arbitrage et de sécurité, et l'extension progressive à toute la communauté européenne de la politique de garanties internationales inaugurée à Locarno. »

D'autre part, le mémorandum consacre une place importante, sous forme d'énumération, aux questions écono-

(1) Voir *L'Union Juridique Internationale*, 5^e session (juin 1926), p. 64.

miques qui constitueront le champ principal de la coopération européenne (Point IV).

C'est bien là que résidera l'activité principale de l'association. Mais, auparavant, les problèmes politiques auront dû être résolus, sur la base de la sécurité et de l'arbitrage. Car, c'est là l'essentiel de la thèse du mémorandum. Les buts de l'union y sont présentés dans un ordre déterminé : la subordination générale du problème économique au problème politique.

Or, si l'on résume l'opinion qui se dégage des réponses, c'est l'ordre inverse qui, dans la pensée des différents gouvernements, devrait être établi.

Seule, la réponse polonaise est, sur ce point, en complet accord avec le mémorandum. Elle insiste même sur l'occasion qui est offerte aux membres de la future association de ressusciter le protocole de Genève de 1924.

« Le Gouvernement polonais estime, d'accord avec l'idée fondamentale du mémorandum, que l'union européenne doit être basée sur la sécurité garantie à tous les États avec le respect de leur intégrité et leur dépendance politique. Il propose qu'en organisant l'union européenne on s'inspire des principes du Protocole de Genève. »

Les autres Gouvernements s'accordent pour exclure de l'activité de l'association les questions politiques, ou tout au moins pour renvoyer leur étude à plus tard.

Sans doute, le principe général de la subordination de l'économique au politique n'est pas contesté. Mais ce principe trouve sa consécration dans le seul fait que l'Association européenne sera constituée. Il faut un minimum d'entente politique, pour que, sur le plan international, les problèmes économiques puissent être abordés avec des chances que leur étude aboutisse à une solution.

Ce minimum se trouve constitué par la seule réalisation de l'union.

La plupart des réponses bornent à cette affirmation leur reconnaissance du principe général et préliminaire de la subordination de l'économique au politique. C'est ainsi que la réponse roumaine contient la déclaration suivante :

« Sans contester la valeur du principe de la subordination générale du problème économique au problème politique, il semble qu'on ne doive pas en déduire que la collaboration économique ne pourrait s'organiser sans une préalable coopération politique. Une entente politique très souple serait, nous semble-t-il, suffisante pour permettre d'organiser une collaboration étroite dans le domaine économique. »

L'association une fois constituée, ce sont les problèmes économiques, qui, de l'avis de la généralité des réponses devront être évoqués par elle et étudiés.

Un certain nombre de réponses sont sur ce point très précises :

Le Gouvernement autrichien répond :

« Outre les grandes questions politiques qui visent l'avenir de notre continent, il y a des questions qui réclament des solutions immédiates, et qui, en partie, sont déjà assez avancées pour être réglées. Ce sont tout d'abord, pour la plupart, des questions d'ordre économique, telles que celles énumérées au point IV du mémorandum.

Le Gouvernement anglais déclare que « c'est avant tout dans le domaine des relations économiques qu'une coopération plus étroite entre les nations d'Europe est urgente et souhaitable. » Le Gouvernement luxembourgeois est

« convaincu qu'une entente dans les domaines économique et douanier serait de nature à rapprocher considérablement les intérêts politiques des États européens ».

Le Gouvernement letton considère le programme des questions économiques élaborées par le mémorandum « comme le plus utile ».

Le Gouvernement danois est « d'avis qu'il convient de s'attacher avant tout à l'examen des problèmes économiques, qui, par suite des conditions géopolitiques, sont spécialement appropriés à être discutés et résolus par les États européens seuls ».

Le Gouvernement esthonien, dans le point III de sa réponse, signale également l'importance des problèmes économiques dans le programme d'études de l'association projetée.

Le Gouvernement hongrois, de son côté, est « convaincu que, s'il était possible de réaliser une certaine coopération et d'éliminer certains différends dans le domaine économique, cela créerait une atmosphère propice à la solution des problèmes politiques plus importants ».

Il faut interpréter dans le même sens la réponse allemande qui, au premier abord, paraît exprimer une opinion différente. « Le Gouvernement allemand, déclare la réponse allemande, croit que le but final devrait être d'envisager dans l'esprit de conciliation une réforme hardie des conditions reconnues intenable et d'amener ainsi une véritable pacification de l'Europe qui ne saurait être basée que sur les principes de la justice et de l'égalité ».

« Indépendamment des considérations politiques, il y a sans doute, dans le domaine purement économique, des possibilités qui doivent être étudiées et utilisées dans l'intérêt du progrès européen. »

Il semble qu'il y ait dans cette double formule une affirmation très nette du principe « politique d'abord » correspondant à la lettre du mémorandum, sinon à son esprit. Mais si l'on poursuit la lecture du texte du gouvernement allemand, on y trouve que dans sa pensée l'étude des problèmes économiques n'est pas liée à la solution des problèmes politiques. La réponse allemande poursuit en effet : « Une collaboration plus étroite dans ce domaine ne devrait pas être rendue dépendante de la création d'une sécurité accrue. L'Entente économique aidera dans une large mesure à renforcer le sentiment de solidarité et par conséquent aussi le sentiment de sécurité ».

Il est curieux de constater que celles des réponses qui n'admettent pas cette prédominance de l'économique sur le politique, n'adoptent pas de ce fait la suggestion du mémorandum. Elles se bornent à signaler l'interdépendance du politique et de l'économique, et semblent pencher davantage vers la priorité de l'économique.

Dans ce sens, la réponse du Gouvernement belge est particulièrement nette :

« Sans être subordonnés l'un à l'autre, les deux mobiles principaux de l'activité des peuples, le politique et l'économique, exercent l'un sur l'autre une action réciproque. Si importants cependant, que soient les problèmes politiques, on ne peut contester qu'une action solidaire des États européens dans le domaine économique soit aujourd'hui nettement nécessaire. Elle ne répond pas seulement à une aspiration généreuse ; elle est imposée par les faits. »

Le Gouvernement tchécoslovaque se borne à constater que « ces deux groupes de problèmes politiques et économiques sont, l'un vis-à-vis de l'autre, dans un rapport

continuel d'interdépendance, tantôt sur le terrain politique et davantage sur le terrain économique ».

En résumé, les réponses des gouvernements, touchant l'activité de l'association, renversent le sens du principe de subordination inscrit dans le mémorandum. Il semble donc que, sur ce point, le rapport final doive constater une discordance entre le plan français et le plan moyen des gouvernements consultés. Mais, à la réflexion, ce désaccord pourrait dès maintenant être facilement dissipé.

Comme le fait justement remarquer le Gouvernement hongrois dans sa réponse, l'auteur du mémorandum, dans le premier état de sa pensée, lorsqu'il s'adressait le 5 septembre 1929 à l'Assemblée de la S. D. N., avait pris le contre-pied de sa thèse actuelle.

Le gouvernement belge signale également que, sur la proposition de la délégation française, la 5^e Assemblée de la S. D. N. avait adopté une résolution proclamant que « la paix économique contribuera grandement à assurer la sécurité des peuples ».

Et l'on s'explique ainsi que le Gouvernement anglais ait pu se déclarer « d'accord avec le Gouvernement français pour penser que c'est avant tout dans le domaine des relations économiques qu'une coopération plus étroite entre les nations d'Europe est urgente et souhaitable.

En somme il s'agirait de créer uniquement une association dans le genre d'une union administrative, mais non organisée à la différence de ces dernières; se rapprochant d'elles au contraire en ce qu'elle n'aura pas de buts politiques, le domaine économique lui sera seul ouvert.

On voit combien prudent apparaît le début du projet d'Union européenne.

Après les 11^e et 12^e Assemblées de la S. D. N. il semble que l'on n'a guère avancé. Dans le mémorandum il était question d'un pacte à conclure; dans le communiqué publié à l'issue de la réunion européenne du 8 septembre 1930, on ne parle plus que de l'importance capitale d'une étroite collaboration des gouvernements européens dans tout le domaine de l'activité internationale. L'idée de pacte nécessaire a disparu. Dans sa résolution du 17 septembre, l'Assemblée en renvoyant la question aux délibérations d'une commission dite européenne, a réservé l'avenir à tous les points de vue quant à la forme que devait revêtir cette collaboration, et quant au point de savoir notamment si elle devait ou non être basée un jour sur un pacte.

Quant aux buts du groupement futur, la situation semble être un peu améliorée en ce sens qu'on a reconnu en somme qu'entre le problème politique et le problème économique, il y a interdépendance, et on a admis que l'on ne pouvait arriver à des résultats sur le terrain économique, étant donné le but qui était recherché sur ce terrain, qu'à la condition de placer à la base de toute organisation dans ce sens une décision d'ordre politique.

M. Briand à la X^e Assemblée a fait constater que : « même en matière économique, l'on ne peut espérer des réalisations de l'entente directe des intéressés. Depuis la grande conférence économique de 1927, cette constatation s'impose. On n'obtiendra un résultat que par un accord entre les Gouvernements et par voie d'autorité. Seulement, à partir du moment où l'on se place ainsi sur le terrain politique, en même temps que sur le terrain économique, il faut résoudre une nouvelle question : « Comment

accueillir le nouvel organisme, quel qu'il soit, dans l'organisation internationale existante ? (1) »

On s'écarte déjà de la notion d'union administrative du moment que l'on admet un aménagement économique de l'Europe, réalisé par le moyen de décisions gouvernementales, facilité par l'accroissement du système de sécurité, ce qui résulte implicitement de tout ceci (2).

Si le projet d'union européenne ne doit pas échouer, il se trouvera forcément amené à cet aboutissement logique qui est l'organisation de l'Europe en une confédération d'États, tout au moins à un premier stade d'élaboration, par conséquent, ainsi que l'a exposé M. Joseph Barthélemy (3) « il y aura à la base de cette union un traité international et ce traité ne pourra être modifié que par un autre traité, c'est seulement s'ils sont liés par un traité que les États gardent leur souveraineté, car le traité suppose l'unanimité de l'accord des nations intéressées », mais bien entendu, comme le fait observer M. Gidel (4) il faut considérer le contenu de ce traité. « L'organisation européenne sera une union des États souverains », dit M. Barthélemy, non une unité qui absorberait les souverainetés, ce sera une union des nations libres, indépendantes, souveraines à l'intérieur et à l'extérieur, conservant chacune leur personnalité, leur caractère et leurs traditions, et cette souveraineté s'exprimera même si l'union est douée de la personna-

(1) G. SCELLE : *Les États-Unis d'Europe* dans *Le Monde Nouveau* (mars 1930), p. 18.

(2) Georges SCELLE : *Le Mémorandum Briand et la Fédération européenne. Revue politique et parlementaire* (10 juin 1930), p. 374.

(3) *Le Problème de la Sécurité des États, la coopération européenne*, *Revue de Droit international*, Paris, Les Éditions internationales, p. 420.

(4) *Op. cit.*, p. 242.

lité. Il en est ainsi actuellement de la S. D. N. de l'alliance, ce sera une union organisée, mais l'organisme de la coopération européenne sera un organisme de droit international et non de droit constitutionnel. Cela signifie que les organes de la coopération européenne ne pourront pas prendre de décisions obligatoires à la majorité. Dans l'organisme européen, tous les États seront juridiquement égaux et la faculté de sécession devra leur être reconnue. C'est là en somme l'application du régime juridique de la confédération d'États. Mais c'est, au fond, donner de la réalité une image plutôt erronée que de dire de l'Union européenne qu'elle constituera peut-être un jour « une organisation d'États ». La réalité politique ne se laisse pas enfermer dans des catégories... la répartition des pouvoirs au sein d'un système fédératif ne se fait point souvent selon les règles harmonieuses d'une doctrine mais selon les jeux des forces sociales composantes.

Les notions d'États et de souverainetés ne sont plus aujourd'hui que des procédés techniques tendant à une satisfaction des besoins économiques et sont subordonnés à un but qui est le bonheur des individus composant la collectivité politique. Le droit international public est en voie d'évolution et lorsqu'on examine l'ensemble des facteurs qui aboutissent au projet d'union européenne, on remarque qu'il s'agit d'abandonner d'anciens errements, d'organiser une nouvelle vie internationale, de sorte que la fédération européenne loyalement constituée achèvera de faire apparaître le droit nouveau qui est en gestation, au lieu de s'encadrer dans d'anciennes formes appartenant à un droit international périmé.

« Si la fédération se constitue, sa vie même apportera plus d'enseignements que la logique la plus prévoyante.

M. Barthélemy a bien voulu retenir la formule à laquelle je tiens, dit M. Herriot (1), il faut donner un corps à l'Europe avant de lui donner une âme. On devra, si l'on veut réussir, commencer avec prudence, agir avec modération, travailler d'abord sur les problèmes les plus simples. Et ces considérations elles-mêmes tout en procédant d'un désir maintes fois affirmé de quitter la synthèse prématurée pour l'analyse, ne sont présentées que comme des thèmes pour la discussion».

A la 12^e Assemblée, il ne semble pas que des précisions nouvelles aient été apportées à la forme juridique que revêtira la future Union européenne. Le projet fait toujours en principe l'objet d'une élaboration attentive au sein de la Commission d'Études. Nous disons, en principe, car, en fait, cette commission n'a guère examiné ce que serait le groupement en gestation. Elle s'est au contraire attachée presque exclusivement à réaliser sur certains points une collaboration immédiate des États de l'Europe.

§ 2. — Conceptions doctrinales

Dans la doctrine, on a assisté à un effort très vaste pour construire le plan du pacte juridique qui devrait être à la base de la future Union (2).

Pour M. Scelle (3), comme pour M. Barthélemy, l'acte

(1) *Europe*, Paris, Editions Rider, 1931, p. 241.

(2) Voir Jahrrein HERMANN : *Europa als Rechtseinheit*, Leipzig : *Abhandlungen des Instituts für politische Auslandskunde...* Heft 6, 1929, 86 pages. Munroë Smith, *The development of European Law*, Columbia University Press, New-York, 1928. Préface de John BASSET MOORE. Voir aussi : G. SCELLE, ALVAREZ, LEFUR, J. BARTHÉLEMY, POLITIS, de LAPRADELLE, etc. *Op. cit.*, *infra et supra*. William MARTIN : *L'Europe et la Société des Nations*, *Bibliothèque Universelle et Revue de Genève* (octobre 1930), p. 514.

(3) Anticipations d'ordre juridique sur l'éventuel fédéralisme européen, dans *Europe Nouvelle*, 1929, p. 1296. Du même : *L'Europe et la réorganisation de la S. d. N.*, dans *Notre Temps* (1^{er} nov. 1931), 358.

constitutif de l'Union doit être un traité. Il s'agira donc d'une confédération. La compétence de l'Union sera même surtout déterminée par des délibérations prises par la conférence des membres de l'Union.

Cette détermination de compétence devra combiner les limites de l'action de l'Union, avec le rayon d'activité déjà ouvert à la S. D. N. Il ne faut pas oublier en effet que les membres de la future Union font déjà partie de la S. D. N.

Dans le projet d'union internationale européenne présenté à la session de juin 1930 de l'union juridique internationale par MM. Alvarez et de La Pradelle (1), le groupement envisagé ne serait ni une « Fédération d'États », ni de « simples réunions périodiques de représentants des États », mais quelque chose de plus vivant, donc, semblerait-il constituera une personne internationale analogue à la S. D. N. La compétence de ce groupement est implicitement décrite par le paragraphe III « des commissions », intitulé article 9, qui énumère une série d'objectifs à atteindre : extension de l'arbitrage, collaboration économique, amélioration des communications, etc... Cette énumération implique un parallélisme entre les attributions de l'Union et celle de la S. D. N., la première devant, d'après l'exposé des motifs, fonctionner dans le cadre de la S. D. N. par application de l'article 21 du pacte, sans empiéter sur les attributions de celle-ci et sans faire double emploi avec elle. Il semble donc que les différentes commissions de l'Union devront agir en rapport étroit avec les organisations permanentes de la S. D. N. qui ont déjà des attributions identiques.

(1) Dans *Revue générale de Droit international public*, 1931, pp. 92 et suivantes.

§ 3. — Des rapports futurs entre l'Union européenne et la S. D. N.

Sur les rapports futurs entre l'Union et la S. D. N., à ce point de vue, on ne peut se prononcer actuellement. En fait, pour le moment, la commission d'Études paraît devoir rester une commission de la S. D. N. spécialisée dans l'examen des problèmes européens, et tenue de se tenir en liaison avec les autres organismes de la Société qui étudient sur le plan mondial les problèmes qu'elle s'efforce de résoudre sur le plan européen (1).

(1) Nous ne signalons que pour mémoire le projet d'un lauréat du concours organisé en 1930 par la *Revue des Vivants*, M. MANGIN, dans un ouvrage intitulé : *Les États fédérés d'Europe*. Dans ce projet, l'union projetée reposerait sur la base, non d'un traité, mais d'une constitution. Il n'est pas question des rapports de l'organisme fédéral avec la Société des Nations. Logiquement si l'Europe se transformait en un État fédéral, au lieu de 27 membres européens de la Société, il n'y en aurait plus désormais qu'un seul, ne disposant pas légalement de plus de droit que n'importe quel autre État membre, par exemple, que le Guatemala (voir une analyse de ce projet dans *Notre Temps : la Revue des nouvelles Générations européennes*, Paris (28 juin 1931), n° 96, p. 354, qui comble d'éloges cette anticipation du futur statut de l'Europe ?)

TROISIÈME PARTIE

**Rapports entre la Petite Entente
et l'Union européenne**

CHAPITRE PREMIER

LA PETITE ENTENTE POURRA-T-ELLE SUBSISTER DANS L'UNION EUROPÉENNE

§ 1. — Y a-t-il une opposition de principe entre les deux groupements ?

Au lendemain de la guerre de 1914 il y avait deux conceptions qui s'opposaient sur les moyens d'assurer la sécurité future. Les uns étaient favorables aux anciens systèmes, notamment à l'alliance et à l'équilibre des forces. Le 29 décembre 1918 le président du Conseil français, M. Clemenceau, prononçait à la Chambre des Députés un discours important où il disait :

« Il y avait un vieux système qui paraît condamné aujourd'hui et auquel je ne crains pas de dire que je reste en partie fidèle. A ce moment il y avait cette vieille méthode des frontières solides et bien défendues, et des armements, et ce qu'on appelait l'équilibre des puissances. Il y avait ce système des alliances auquel je ne renonce pas. Quand je parle des garanties internationales sur lesquelles la lumière n'est pas encore faite, et qui seront

peut-être plus difficiles à établir dans la réalité que dans les discours, ou les écrits, il m'est permis de dire que si l'on a laissé à la France le soin d'établir sa propre défense, car elle ne veut pas d'abord revoir les invasions, j'accepte pour ma part avec joie des garanties supplémentaires qui nous seront fournies (1). »

Au contraire, le président Wilson abandonnait ces anciens systèmes d'équilibre de forces et d'alliances qui ont été, disait-il, « la source intarissable des intrigues et des ressentiments qui engendrent la guerre. La paix ne serait ni sincère, ni fortement garantie si on ne les interdisait en termes nets et formels » (2). « Il doit y avoir non pas un simple équilibre de puissances, disait-il, mais l'institution d'une association de puissances, non pas de rivalités organisées, mais une paix commune organisée » (3).

Ces deux conceptions subsistent encore aujourd'hui, non toutefois sans avoir subi certaines modifications en raison des évolutions accomplies depuis la guerre grâce à l'expérience que l'on a faite d'une S. D. N., grâce à la transformation progressive que le Droit international subit (4).

On ne peut guère nier que le système des ententes régionales serve parfois à recouvrir le réveil de l'ancien

(1) *J. O.*, Chambre des Députés, 2^e séance du 29 décembre 1918.

(2) Voir discours du 27 septembre 1918. *Désiré Roustand*, vol. 2, p. 805.

(3) Discours au Sénat, 22 janvier 1917 : *Désiré Roustand*, vol. I, p. 105.

(4) M. Poincaré écrit dans l'*Illustration* du 17 octobre 1931, sous le titre « Union Nationale. Entente Européenne » : « L'essentiel est que tous les gouvernements sentent la nécessité d'une entente non seulement économique, mais intellectuelle et morale, qui prépare, pour un avenir prochain une entente politique non pas entre les seuls peuples de l'Europe, mais entre tous les groupes de l'humanité. »

système de l'équilibre. Les troubles apportés dans le monde européen par le récent projet d'accord douanier austro-allemand sont une manifestation de cette idée.

En ce qui concerne la Petite Entente, il ne faut pas oublier que la paix dans les Balkans ne peut pas progresser par des avenues aussi majestueuses qu'en Occident. On ne peut vouloir que l'Europe orientale et l'Europe occidentale marchent à la même cadence. La première n'est peut-être pas aussi préparée à accueillir les nouvelles formules de la vie internationale.

On peut soutenir que l'Union européenne se rapproche bien davantage de la conception progressive que l'on doit se faire de la sécurité, que la Petite Entente.

L'Union européenne, conformément à la direction indiquée par le Président Wilson, paraît destinée à réaliser la sécurité par ce que l'on a appelé le système de la combinaison hiérarchisée (1). Cette méthode de réalisation de la sécurité repose sur l'idée d'organisation, c'est la réalisation partielle d'un système qui paraît être le régime de l'avenir à savoir la superposition des fédérations.

La S. D. N. est trop universelle, trop vaste, pour réaliser dès maintenant la paix. Elle ne peut se perfectionner que par une certaine décentralisation, par le régionalisme international.

La fédération suppose, ainsi que nous l'avons indiqué dans les chapitres qui précèdent, la création d'un lien entre plusieurs États, aboutissant à subordonner ces États à une autorité commune. Contrairement à l'alliance, la confédération fait apparaître un organisme qui, dans

(1) HOIJER : *La sécurité*, Paris, 1930. Tome IV.

une certaine mesure et dans un certain domaine limite l'indépendance des membres du groupement.

Ainsi que disait M. Politis dans son discours à la XI^e assemblée, le 15 septembre 1930 : « Le mal dont nous souffrons est le manque d'organisation, c'est ce qu'on a appelé l'anarchie des souverainetés ».

« Si l'on n'a pas, dans le milieu où l'on vit, une organisation prompte à assurer l'ordre et à maintenir la paix, aucun des procédés que je viens d'étudier (Garanties du pacte, le désarmement, l'arbitrage et les accords régionaux) ne peut être vraiment efficace. Si, au contraire, la communauté est organisée, si l'ordre est assuré, si la paix est garantie, alors la sécurité et le désarmement et la justice et le progrès du droit se résolvent d'eux-mêmes ».

« Voilà pourquoi nous sommes ramenés à cette idée d'organisation qui est une idée fondamentale, une idée essentielle. C'est l'expérience faite ici qui nous y a ramenés et si aujourd'hui nous avons l'espoir fondé de réussir dans l'entreprise que nous avons envisagée, c'est parce que la S. D. N. nous fournit l'esprit qui doit nous guider, c'est parce qu'elle nous fournit aussi le cadre dans lequel nous pouvons utilement travailler, c'est enfin parce qu'elle nous fournit, tout prêts, les mécanismes dont nous pourrions vouloir faire l'économie. »

« Cette question de l'Union européenne suscite cependant des inquiétudes. Nous pensons que c'est une œuvre utile, une œuvre qui rendra la situation meilleure si on la place à la fois dans le cadre de l'organisation internationale et dans le cadre des souverainetés nationales; dans le cadre de l'organisation internationale, comme une pièce maîtresse venant s'articuler avec d'autres pièces semblables, pour donner à l'organisation générale qu'est

notre Société les possibilités d'un fonctionnement à plein et constant rendement. »

« Conformément à l'article 24, notre union doit être placée sous l'autorité de la S. D. N. et, selon le vœu unanime des États intéressés, elle sera intégrée à elle ».

Qui dit organisation dit subordination à une autorité si restreinte soit-elle. La notion même de groupement implique une idée commune, supérieure aux individus qui le composent, donc la subordination des intérêts particuliers à cet intérêt commun.

Qu'il y ait moins d'organisation dans la Petite Entente que dans le projet d'Union européenne, c'est ce qu'il est possible d'apercevoir en comparant les règles de fonctionnement des accords serbo-roumano-tchécoslovaques avec le mécanisme indiqué dans le mémorandum Briand. Ce document pose :

a) La nécessité d'un organe représentatif et responsable sous forme d'institution régulière de la Conférence européenne composée de tous les représentants des gouvernements européens membres de la S. D. N. et qui demeurerait l'organe directeur essentiel de l'Union européenne, en liaison avec la S. D. N. La Présidence de cette conférence serait annuelle et exercée par roulement.

C'est en second lieu la nécessité d'un organe exécutif sous forme de comité politique permanent, composé seulement d'un certain nombre de membres de l'Union européenne et assurant pratiquement à l'Union européenne son organisme d'études en même temps que son instrument d'action.

C'est enfin la nécessité d'un service de secrétariat pour assurer administrativement l'exécution des instructions du président de la conférence et du comité européen,

les communications entre gouvernements signataires du pacte européen, les convocations de la conférence ou du comité, la préparation de leurs discussions, l'enregistrement et la notification de leurs relations, etc.

Ce mécanisme aurait pour domaine d'action, d'une part le développement d'une situation politique autorisant la confiance entre les peuples et la pacification réelle des esprits, car toute possibilité de progrès dans la voie de l'union économique est rigoureusement déterminée par la question de la sécurité.

La coopération politique impliquerait le développement général pour l'Europe du système d'arbitrage et de sécurité et d'adaptation progressive à toutes les communautés européennes de la politique de garanties internationales inaugurée à Locarno, jointe à l'interprétation des séries d'accords particuliers dans un sens plus général.

Sans doute il ne semble pas que l'on ait renoncé dans un tel mécanisme à une disposition essentielle qui est en contradiction formelle avec les notions mêmes de l'association, savoir : la règle qui exige pour toute décision l'unanimité des voix. Mais, sous cette réserve, il paraît que le mécanisme en question doit aboutir à leur interdire notamment de contracter librement entre eux dans le domaine politique, notamment à leur interdire de passer entre eux des conventions contraires à la sécurité, exemple : le projet d'accord douanier austro-allemand. Dans ce groupement, apparaîtrait la notion de convention contraire à l'ordre public qui est bien connue dans le droit privé, mais qui n'a dans la S. D. N. qu'une existence très théorique.

Le pacte de la Petite Entente tel qu'il a été réalisé au dernier stade de son développement, à la conférence de

Strebské Pleso, paraît se rapprocher singulièrement du mécanisme envisagé dans le mémorandum. On a institué une conférence ordinaire et annuelle de la Petite Entente, véritable organe représentatif et responsable du groupement; il existe aussi un organe exécutif en la personne du président de la Petite Entente nommé pour un an, et qui est le ministre des Affaires Étrangères du pays dans lequel se tient la conférence ordinaire. Ce président s'occupe de l'exécution des décisions de la conférence et prépare la conférence suivante, l'enregistrement et la notification des résolutions adoptées.

Mais il ne faut pas perdre de vue que le pacte de la Petite Entente est limité à une sphère restreinte des relations de chacun des États participants, à savoir principalement la défense commune contre les visées révisionnistes de la Hongrie.

Si l'on considère de plus près l'ensemble des circonstances politiques au sein desquelles fonctionne la Petite Entente, on remarque que ce groupement est par la force des choses contraint de se maintenir, dans une certaine mesure, dans cet ancien système des rapports internationaux caractérisé par le principe de l'égalité absolue des États et dans lequel se perpétue l'anarchie des souverainetés.

La Petite Entente est, en effet, dans la politique européenne, un élément d'un équilibre politique qui présente tous les caractères d'instabilité et d'insécurité des équilibres antérieurs à la guerre.

La Petite Entente est l'expression pratique des appréhensions des nouvelles nations à l'égard des mouvements de revanche qui s'esquisseraient chez les vaincus. Son but principal est de maintenir le *statu quo* territorial établi

par les traités de paix. A cet égard les intérêts de la Petite Entente s'accordent avec ceux de la France intéressée au plus haut degré au maintien et au respect des traités de paix. Dans le système européen, la Petite Entente forme donc avec la France un bloc d'États de 122 millions d'âmes qui ont également intérêt à ce que l'intangibilité des traités de paix soit indiscutable.

Ce bloc contrecarre le bloc formé par l'Allemagne, la Bulgarie et la Hongrie, qui comprend 80 millions d'âmes.

En dehors de ces deux forces antagonistes, il y a l'Italie qui cherche à établir son hégémonie dans l'Adriatique; de là provient cette tension italo-yougoslave qui a commencé après la guerre. Après le règlement de la question de Fiume, une détente pouvait être envisagée après l'élaboration des 28 accords que les deux royaumes ont signés le 20 juillet 1925 à Nettuno, mais cette atmosphère de paix et d'entente n'a pas duré longtemps, et la conclusion du pacte italo-albanais le 27 novembre 1926 à Tirana a constitué une négation de la politique d'entente.

Le traité albanais-italien constituait l'immixtion italienne dans les affaires de l'Albanie et annihilait l'indépendance de cet État.

Or, bien que la Yougoslavie fût partie de la Petite Entente, le différend entre l'Italie et la Yougoslavie fut laissé en dehors du groupement tchéco-roumano-yougoslave.

Cependant, quoique la Petite Entente poursuive un intérêt qui lui est commun, avec l'Italie, savoir : le maintien du *statu quo* établi par le Traité de Saint-Germain, un antagonisme s'est élevé entre ce groupement et la politique mussolinienne, parce que Rome se trouvait arrêtée dans son désir d'exercer une suprématie dans la voie éco-

nomique nouvelle constituée par les États successeurs de l'Autriche-Hongrie et qu'elle se trouvait en face de l'influence française. Surtout depuis la signature du Traité de Tirana, l'Italie cherche à s'assurer des collaborateurs parmi ses anciens ennemis et on la voit soutenir ainsi la Hongrie, notamment dans l'affaire des mitrailleuses.

D'autre part l'Allemagne avec la question de l'Anschluss constitue pour la Petite Entente un danger des plus sérieux.

Le Traité de paix de Versailles dans son article 80 dispose que :

« L'Allemagne reconnaît et respectera l'indépendance de l'Autriche dans les frontières qui seront fixées par le Traité dans les principales puissances alliées, et elle reconnaît que cette indépendance sera inaliénable si ce n'est du consentement de la S. D. N. »

Dans l'article 2 de la constitution de Weimar le Reich prévoyait la possibilité de l'entrée de l'Autriche dans l'empire allemand :

« L'empire se compose des territoires allemands, d'autres territoires peuvent s'y réunir si leur population exprime ce désir, en vertu du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes ».

L'article 61 stipulait qu'après sa réunion avec l'empire allemand, « l'Autriche recevra le droit de participer au Conseil de l'Empire avec le nombre de voix correspondant au chiffre de sa population; en attendant, les représentants de l'Autriche allemande ont voix consultative ».

Un mois plus tard, les Alliés enjoignaient à l'Allemagne de supprimer cet article qui était en contradiction avec l'esprit de Versailles. Elle se soumit, mais les grands Alliés se montrèrent plus explicites le 10 septembre 1919,

ils disposèrent que « l'indépendance de l'Autriche est inaliénable si ce n'est du consentement de la S. D. N. »

Nous n'avons ni à examiner ici le problème de l'Anschluss, ni à commenter l'avis de la C. P. J. I. du 5 septembre 1931. Peut-être est-il possible d'admettre que la réunion de l'Autriche au Reich allemand est une nécessité pour la République de Vienne, du fait que l'Autriche ne pourrait pas, dans les conditions où elle se trouve à l'heure actuelle, vivre de ses propres ressources. Ce qui est certain, c'est que le rattachement créerait un État d'environ 560 mille kilomètres carrés avec une population de 70 millions d'habitants qui établirait la domination allemande sur l'Europe centrale. Ce serait la remise en question du nouvel équilibre européen, la moindre atteinte à cet équilibre soulèverait de nombreuses guerres en vue de son rétablissement. Les États les plus menacés par l'établissement de l'Anschluss seraient les membres de la Petite Entente; en premier lieu la Tchécoslovaquie serait complètement encerclée, la dépendance économique de Prague un fait accompli, car 60 0/0 de son commerce extérieur (à l'heure actuelle 40 0/0 en Allemagne, 20 0/0 en Autriche) tomberaient dans les mains du bloc austro-allemand. Le bloc germanique voisinerait, par la bienveillance des hongrois irrédentistes, la Transylvanie, le Banat serbe et la Slovénie où des colons saxons sont établis en grand nombre. Dès lors, la tentation d'englober les populations allemandes éparses dans le monde deviendrait vite une obsession qui ne tarderait pas à provoquer des conflits avec la Roumanie et la Yougoslavie.

L'Italie voudrait peut-être voir l'Allemagne à Vienne pour mettre fin à l'influence française dans l'Europe cen-

trale et balkanique, mais une crainte retient encore Rome d'aller trop loin, elle redoute de ne pouvoir supporter d'une manière efficace une poussée allemande.

Le récent et déjà défunt projet d'accord douanier austro-allemand était venu après des mesures telles que la suppression du visa des passeports le 29 juillet 1925, l'assimilation en matière d'assurances sociales le 8 janvier 1926, l'obligation scolaire similaire le 23 mars 1926, les accords sur les successions et les tutelles le 5 février 1927 témoignant de ces efforts constants vers l'assimilation; mais si l'union douanière elle-même venait à être réalisée, plus rien ne s'opposerait à l'union politique car cette union douanière réaliserait la fin de l'indépendance économique de l'Autriche. L'union douanière elle-même amènerait déjà une rupture de l'équilibre économique en Europe Centrale parce que les importations autrichiennes proviendraient directement d'Allemagne et non plus des pays limitrophes (1).

Cet examen sommaire démontre que la Petite Entente est un élément de stabilisation, un agent de l'équilibre européen dans l'Europe orientale, par là elle appartient au vieux système de l'équilibre européen.

Cette opposition de principes entre elle et l'Union européenne est d'ailleurs, au fond, involontaire, car si la Petite Entente paraît dominée par le souci de l'équilibre, c'est qu'elle y est contrainte par sa position même dans un milieu où règne encore l'anarchie des souverainetés. L'Union européenne ayant pour but de faire disparaître cette anarchie, la Petite Entente est appelée à

(1) CHASTENET : *Revue Politique et Parlementaire* (10 avril 1931). *Chronique de Politique extérieure*, p. 105.

subsister en cessant d'être un facteur d'équilibre pour devenir une pièce utile dans la nouvelle organisation de l'Europe.

**§ 2. — L'Union européenne enlèvera-t-elle à la
Petite Entente sa raison d'être ?**

Section I. — Au point de vue du problème de la sécurité.

Ainsi que nous l'avons dit au paragraphe précédent, l'Union européenne paraît destinée à résoudre le problème de la sécurité par ce que l'on a appelé le système de la combinaison hiérarchisée.

Le 25 décembre 1930, « Prager Presse » a publié une étude de M. Bénès sur les possibilités d'une paix perpétuelle qui montre quel aspect cette solution présentera dans l'avenir :

« L'un des principaux facteurs du pacifisme, après la guerre, c'est la conscience, plus forte, de la marche du monde vers son unité. Dans son beau livre, l'Unité du Monde, Guglielmo Ferrero l'a bien expliqué et démontré. La présente crise économique mondiale, la rationalisation mondiale, la surproduction mondiale, l'accroissement rapide, et sans doute trop rapide de la population dans le monde, la dépendance réciproque, qui saute aux yeux, des États les uns envers les autres, la limitation sans cesse croissante de ce que l'on appelle la souveraineté nationale, limitation dont la preuve la plus frappante sera la conférence du désarmement, la conscience que toute grande guerre dans l'avenir serait une épouvantable guerre mondiale, détruisant tout et, enfin, les étonnants progrès des moyens de communication, chemins de fer, télégraphes, téléphones, aviation, T. S. F., tout cela exige

une nouvelle organisation internationale de l'humanité. Cette organisation nouvelle excluerait d'elle-même toute guerre mondiale, toute guerre destructrice de civilisation... Je sais bien toutes les objections que l'on peut faire à un pacifisme unilatéral et absolu. Je les fais moi-même et, comme praticien de la politique, je dois avant tout accomplir mes devoirs envers l'État dont je défends les intérêts et dont je dois assurer la sécurité. J'accepte le principe de la défense et, par suite, de la préparation de cette défense, c'est-à-dire de l'organisation et d'une bonne préparation de l'armée. De même, je ne puis pas proclamer le pacifisme chez moi et accepter que, chez le voisin, on préconise l'expansion, le militarisme et le chauvinisme. Mais c'est faire preuve d'une misérable incompréhension ou de mauvaise volonté que de voir dans le pacifisme et dans l'idée d'humanité un signe de faiblesse, un affaïssement de la résistance de son propre peuple, sinon, même de l'antipatriotisme. Le pacifisme, tel que je le définis ici, n'est pas la manifestation d'un optimisme aveugle et imprévoyant. Je suis opposé à l'extrême pacifisme intégral et sentimental de la vieille école, qui ignorait les réalités, mais, de même, je suis contre cet autre extrême qu'est la conception d'une politique de force guerrière, expansive, basée sur l'idée d'une mission de puissance et de police. Malgré les difficultés du présent, je vois pourtant bien comment la conception du pacifisme se transforme après la guerre, comment il devient de plus en plus objectif, réaliste et pratique, comment il est commandé de plus en plus par la crise morale de l'homme d'après la guerre, comment nécessairement, bon gré mal gré, pour ainsi dire sans que l'on s'en aperçoive, cet homme d'après-guerre modifie ses conceptions sur la guerre, le désar-

mement, la juridiction et le droit internationaux sur les relations entre États; je vois comment ces conceptions commencent à s'imposer et, que d'ici quelques dizaines d'années, elles se seront imposées invinciblement, avec le triomphe de la démocratie à l'intérieur de chaque État et dans le monde entier.

« Aussi, suis-je optimiste. Telle est la synthèse du réalisme et de l'idéalisme que je préconise dans toute ma vie et dans la politique. Pour la défense de cette conception et d'un État dont elle est la base, le devoir le plus sacré de tout citoyen est de prendre le fer en main. C'est, d'ailleurs, pourquoi je ne considère pas la paix perpétuelle comme une utopie. Le monde est en train de s'unir et de s'organiser; le monde finira par s'unir. C'est non seulement notre souhait de Noël, c'est aussi notre ferme espoir ».

Évidemment, lorsque l'idéal tracé par M. Bénès se trouvera atteint, les alliances défensives du genre de celle de la Petite Entente n'auront plus guère de raison d'être, mais cet idéal est encore loin d'être atteint, et dès lors se pose la question de savoir si des systèmes tels que la Petite Entente ne constituent pas une étape intermédiaire dans l'élaboration du plan de pacification mondiale.

Ce qui retarde l'élaboration de ce plan, c'est en Europe, particulièrement au point de vue politique, le problème de la révision des traités. Dans les États vaincus on sent la force de cet obstacle. Le journal autrichien la *Reich-post* du 16 janvier 1930 dit ceci :

« L'Europe que Briand cherche à unifier, c'est celle des traités de paix signés à Paris, qu'il voudrait sanctionner à nouveau par un nouvel accord international sur une base élargie. Mais le ministre des Affaires Étran-

gères condamne ainsi lui-même son projet. En effet, les plus sérieux obstacles à une union politique et économique de l'Europe proviennent précisément des traités de paix, à savoir tracés de frontières inadmissibles qui balkanisent l'Europe centrale, distinction entre peuples armés et désarmés, problème non résolu des minorités. »

Mais cette opposition que l'on se plaît à souligner entre les peuples qui veulent mettre à la base de la nouvelle fédération le respect du *statu quo* européen et ceux qui ne la conçoivent que sur une « égalité absolue des États » qui obligerait la modification de certaines dispositions des traités, cette opposition est-elle insoluble ?

Voici ce qu'écrit, à ce sujet, un auteur français :

« Croit-on qu'il n'y ait moyen de maintenir la paix qu'en s'accrochant désespérément à la lettre des textes auxquels on a déjà singulièrement porté atteinte depuis douze ans, ne serait-ce qu'en fixant la dette allemande à un chiffre possible, et en évacuant la Rhénanie cinq ans avant la date fixée ? Inversement, croit-on, dans les pays qui se sont mis à la tête, ou à la suite, du mouvement révisionniste que l'« égalité absolue » des États signifie la liberté pour eux de fixer leurs frontières où ils le veulent et comme ils l'entendent ? Toutes ces positions extrêmes, accusées par des articles de presse tendancieux et hâtifs sont également absurdes. Il y a dans les traités de paix, des clauses territoriales dont la revision est demandée. On peut atténuer par des mesures heureuses certaines situations qui risquent, en se prolongeant, de provoquer de graves conflits ; on peut aussi penser à relâcher progressivement certaines servitudes qui pèsent sur les vaincus et qui, sans profit pour personne, leur donnent le sentiment d'être traités en esclaves plus qu'en égaux. Dira-

t-on qu'en procédant ainsi on se lance dans des aventures redoutables ? En réalité, c'est peut-être le meilleur moyen de les éviter. Car, dans l'état actuel des choses, au cas où les passions habilement exaltées de quelqu'un des peuples vaincus l'entraîneraient à fouler aux pieds une clause des traités qui lui ont été imposés, quelles autres hypothèses à envisager pour les vainqueurs que de laisser faire ou de recourir à la force ? Mais recourir à la force, c'est la guerre ; et d'ailleurs, pour se risquer dans une entreprise pareille, ne faudrait-il pas être certain d'avoir avec soi la majeure partie de l'opinion européenne ? Or, n'est-il pas évident que si la majorité des puissances européennes étaient disposées à combattre par la force quelque coup de tête préjudiciable à la paix et à l'ordre du continent, elles seraient à fortiori parfaitement résolues, dans un organisme comme la fédération européenne, à faire bloc pour montrer aux chercheurs d'aventures qu'elle n'est pas disposée à les suivre dans leurs coups d'éclat. Un système européen où l'opinion des puissances pourrait se cristalliser et se manifester avec une très grande rapidité est donc en réalité la meilleure garantie qu'on puisse souhaiter contre le retour de dynasties indésirables ou contre telle union trop intime de pays dont l'association n'irait pas sans créer une redoutable menace pour la paix européenne. Bien plus que des dispositions qui valent seulement par la force que les vainqueurs peuvent aligner pour les faire respecter, un mécanisme européen consacré au maintien de la paix est de nature à éviter des conflits sanglants sur le sol du vieux monde. Pour y adhérer, les vaincus demandent que ne soit pas plus exclue du pacte européen que du Covenant ou des accords de Locarno la possibilité de revenir sur certaines servi-

tudes établies par les traités. Les vainqueurs de leur côté leur demandent de s'engager à nouveau comme dans le Covenant, les accords de Locarno, le pacte de Paris, à ne pas appuyer par la force leurs revendications de cet ordre. Où voit-on une incompatibilité entre les deux thèses ? Où prend-on que la diversité de ces préoccupations puisse empêcher les nations européennes de s'associer en un système analogue à celui de la S. D. N., mais plus riche en possibilités immédiates, puisqu'il se consacrerait exclusivement à l'étude des questions et des difficultés européennes ? Ce qui risque de rendre délicate la négociation d'un pacte européen, ce n'est pas l'opposition des politiques en présence, c'est la maladresse avec laquelle on se plaît à l'exagérer et à dresser le continent en deux camps rivaux et adversaires. Qu'on travaille un peu à la conciliation au lieu de contribuer à la division. Et la tâche des hommes qui ont pris à cœur de faire l'Europe n'en sera que plus aisée (1) ».

Bien entendu l'Union européenne rencontre aussi d'autres obstacles et notamment dans la politique de désarmement. La Grande Bretagne, dans ce que J. Bardoux appelle « le repliement britannique (2) » dès le lendemain de la guerre, s'est quelque peu séparée de la politique française. La nécessité de baisser les prix de revient en réduisant les impôts et de procurer du travail aux chômeurs en ouvrant des débouchés, a conduit le Gouvernement britannique à insister sur la liquidation rapide

(1) Charles POMARET : *L'Amérique à la conquête de l'Europe*, Paris, Armand Colin, 1931.

(2) *Le Temps* (8 janvier 1931) : « Les lendemains de Versailles ». Esquisse d'une synthèse.

et généreuse, et à s'opposer à des réparations excessives qui surexciteraient la production allemande et fermeraient les marchés occidentaux, à réclamer des désarmements importants qui permettraient de réduire les impôts.

Mais un des membres de l'Empire britannique n'a-t-il pas lui-même observé dans sa réponse du mois de juillet au mémorandum Briand, à savoir l'Irlande, que la fédération européenne pourrait être assez souple pour permettre à chacun des contractants de proportionner les obligations qu'ils tiendraient à assumer avec l'importance durable de ces intérêts européens et la netteté variable de son caractère de nation continentale.

Jusqu'à ces derniers temps, l'élaboration du projet d'Union européenne a été surtout dominée par des discussions d'ordre théorique sur le point de savoir si le point de vue économique doit passer avant ou après le point de vue politique. En affirmant la subordination des questions économiques aux questions politiques, le mémorandum Briand donnait seulement à entendre que le rapprochement matériel des peuples n'est réalisable que si l'idée politique de l'union nécessaire du continent domine les travaux des experts économiques, et si la possibilité existe toujours de faire trancher en dernier appel les débats de chiffres et de faits par l'organisme politique destiné à diriger l'Union européenne.

D'ailleurs la crise agricole a mis par un heureux hasard la commission européenne en présence d'une tâche concrète, réalisable à bref délai.

Comme l'a observé M. TITULESCO dans son discours à la réunion de janvier 1931 de la commission européenne à Genève, la crise agricole a réussi à convaincre tout le

monde de la nécessité de l'entraide, on a renoncé à l'éternelle discussion pour savoir si l'on devait commencer par le politique ou par l'économique, et la crise agricole s'est imposée comme une force élémentaire à la commission européenne.

Cependant, le projet d'accord douanier austro-allemand est venu subitement troubler l'atmosphère européenne et porter, croit-on, un coup sensible au projet de fédération; nous verrons dans quelle mesure l'attaque a été efficace.

Il est certain qu'avec la menace créée par l'accord austro-allemand, le caractère d'alliance défensive de la Petite Entente a repris une grande importance, mais cela n'est peut-être que momentané, car l'action entreprise, particulièrement par la France, pour neutraliser la manœuvre allemande a complètement réussi. Le rôle politique de la Petite Entente recommencera à être de nouveau dépassé par son rôle économique.

Section II. — Le point de vue économique (1).

Tandis que de 1929 à 1931 la controverse sur la prédominance de la politique sur l'économique se déroulait

(1) Voir RAPPARD (William-Emmanuel) : *Uniting Europe, the trend of international coopération since the war*, New Haven Yale University press, 1930 p. 309. J. MARCHAL : *Union douanière et organisation européenne*, Paris, Sirey, 1929. MANOIILESCU : *Statele Unite ale Europei. Conferinta tinuta la ateneul popular « Nicolae Iorga »*, Bucarest (novembre 1929). J. LE TROCQUER : *Union douanière européenne*, dotation Carnégie. La conciliation internationale n° 4, Paris 1929, 93 p. WIRSCHING : *Der Kampf um die handelspolitische Einigung Europas, Feuchtwangen*, 1928. François MARSAL : *Les États-Unis d'Europe*, *Revue économique internationale* (janvier 1930). BLONDEL (G.), *id.* (février 1930). D'ORMESSON : *Une Fédération européenne est-elle possible? Revue de Paris* (15 oct. 1929). H. TRUCHY : *La Coopération européenne et la politique douanière*, *Revue politique et parlementaire* (déc. 1929). E. BOREL : *Les États-Unis d'Europe*, *Esprit international* (janvier 1930). Gabriel HANO-TAUX : *Union européenne*, *Revue des Deux-Mondes*, 1930, p. 755.

au cours de l'élaboration des projets de fédéralisme européen, la Petite Entente s'écartait davantage de son but primitif : l'encerclement et l'isolement de la Hongrie, pour s'attaquer à un autre ennemi qui n'est pas seulement commun aux trois membres de ce groupement, mais aussi aux autres États voisins, et notamment la Hongrie : le chômage et la chute du pouvoir d'achat des paysans.

Un des principaux collaborateurs de M. Bénès, M. Fierlienger, écrivait en juillet-août dans *Pravo Lidou* « que dans les conditions présentes, l'organisation d'une étroite collaboration économique des États danubiens et surtout de la Petite Entente, ne se heurte pas à de plus grandes difficultés que n'en a rencontré autrefois la réalisation du bloc précurseur de l'unité allemande. »

La signature du traité de commerce roumano-tchécoslovaque le 27 juin à Strebské Pleso a été saluée comme la première étape de la Petite Entente économique. La Prager Presse remarquait le 29 juin 1930 que la signature de ce traité marque une étape vers un grand but. Le rassemblement économique de cette partie de l'Europe au sens étroit du mot, que nous pouvons appeler l'Europe Centrale. « Nous sommes convaincus, dit cet organe, que ce traité renverse la politique économique suivie jusqu'ici par les États de cette région, et qu'il est la cellule mère d'une vaste construction économique qui par la liberté, l'aide réciproque et la loyauté, conduira l'Europe centrale vers un meilleur avenir... »

« Le traité avec la Roumanie est le premier pas vers la Petite Entente économique, il conduira les travaux d'un groupement économique qui devrait porter aux peuples de l'Europe centrale une aisance sinon large, en tout cas assurée. »

En présence de la crise agraire, le projet d'Union européenne s'est trouvé aux prises avec le problème que l'on a appelé le problème des deux Europes et qui consiste à rechercher une solution pour organiser logiquement les échanges entre les pays agricoles et les pays industriels.

Dans un ouvrage récent : « Esquisse d'une Europe nouvelle » un financier américain dont le centre d'activité est à Bruxelles, M. Heineman, reprenant l'idée des deux Europes montre que le 1/3 du continent compris à l'intérieur d'une ligne passant par Stockholm, Dantzig, Cracovie, Budapest, Florence, Barcelone, Bilbao, contournant la France et l'Angleterre et revenant à Stockholm par Glasgow comprend toutes les mines de houille, toutes les industries métallurgiques et textiles, tous les grands marchés financiers avec une population agricole faible, tandis qu'à l'extérieur de la ligne en question, on trouve seulement une paysannerie mal outillée, réduite à une existence rudimentaire.

Or, les onze États de l'Europe industrielle exportaient en 1925 pour 13 milliards de dollars dont leurs échanges mutuels (5 milliards 1/2 de dollars) représentaient 43 0/0. Par contre, les douze ou treize États de l'Europe agricole malgré une population plus nombreuse et une surface double, n'absorbaient sur les 7 milliards 1/2 restant que 2 milliards, soit 27 0/0, les pays d'outre-mer achetant de leur côté pour 5 milliards 1/2, soit 73 0/0. Voilà donc le noyau industriel européen qui pour les 3/4 de ses exportations a besoin des pays d'outre-mer où se trouvent laine, coton, cuivre, caoutchouc, pétrole, etc.

Ainsi posé, le problème paraît facile à résoudre, mais, comme l'a exposé M. Augé-Laribé, secrétaire général de l'association nationale agricole, au premier congrès de

l'Union douanière européenne tenu à Paris le 30 juin-1^{er} juillet 1930 : « Cette solution raisonnable et juste serait trop simple ». « Une division en pays agricoles et en pays industriels paraît arbitraire. Il y a des pays mixtes ou même des pays équilibrés comme la France, où la part de l'agriculture dans le revenu annuel dépasse sensiblement celle des industries diverses (44 0/0 du revenu global y compris celui de la fortune mobilière) même dans les pays à caractère industriel, la culture du sol et l'élevage n'ont pas été réduits à des quantités économiques négligeables (1) ».

La France agricole ne verrait pas sans inquiétude un régime économique qui lui susciterait des concurrents jusqu'aux rivages de la mer Noire ou de la mer Baltique.

De plus, les vieux pays civilisés qui ont divisé la propriété sont d'un rendement moindre que les pays plus ou moins neufs où l'horizon est libre, de sorte qu'on ne voit pas comment un paysan français pourrait cultiver du blé s'il était mis en concurrence directe avec un paysan danubien... Une égalité du Standard of Living qui résulte de longues habitudes est le principal élément de résistance à l'union des peuples comme à celle des individus (2).

Le congrès d'union douanière européenne mentionné ci-dessus, a constaté qu'il ne faut pas s'attarder à poursuivre la réalisation immédiate d'une union douanière européenne et a préconisé de grouper des États de préférence voisins et arrivés au même stade de développement

(1) Edouard HERRIOT : *Europe*, p. 264.

(2) *Le Temps* : « Sur la Fédération européenne » (2 février 1931.)
V. G. BLONDEL : *Pour mieux comprendre la crise. La Revue de l'Ouest*, p. 11, colonne 2.

économique. Le programme se restreint ainsi à la recherche d'ententes douanières régionales (1).

Précisément, la Petite Entente, comme nous l'avons montré, constitue une tentative particulièrement intéressante de résoudre le problème de la transaction qu'il s'agit de réaliser entre les intérêts des pays industriels et ceux des pays agricoles, en vue d'arriver à un accord entre eux.

Depuis la conférence de Strebske Pleso et les conférences agraires de Bucarest et de Sinaïa, le problème à résoudre, au sein même de la Petite Entente, pour arriver à un accord économique, se trouve posé. L'union économique entre la Roumanie et la Yougoslavie, pays agricoles d'une part, et la Tchécoslovaquie, pays industriel d'autre part, aboutirait à fournir à ce dernier État un client : le bloc roumano-yougoslave, lui achetant par an près de 2 milliards de couronnes d'articles industriels et à ce bloc, la Tchécoslovaquie n'achèterait, d'après les conditions actuelles, que pour 750 millions de couronnes de produits agricoles... La double alliance agraire basée sur la parité entre l'importation des produits industriels et l'exportation des produits agricoles ne peut être atteinte que de deux façons : soit par la réduction de moitié des importations tchécoslovaques, en Roumanie et en Yougoslavie, soit par l'augmentation de 100 0/0 des importations agricoles en provenance de ces deux États. L'industrie tchécoslovaque peut-elle renoncer à un chiffre d'affaires de 1 milliard ou peut-elle supporter un accrois-

(1) G. BLONDEL : *Où en est la reconstitution de l'Europe*, Dijon, Jobard, 1931, pp. 14 et 15. Voir aussi, du même : *Ce qu'on dit en Europe de la crise économique actuelle*. *Bulletin de la Société Industrielle de l'Est* (janvier-février-mars 1931), p. 21.

sement d'importations égal à la même somme (1) ? Les agrairiens tchécoslovaques voient leurs intérêts menacés par le projet de bloc agraire.

Dans une telle orientation de la Petite Entente, ce groupement est appelé à s'élargir parce qu'en somme il est de l'intérêt des Hongrois de se concerter avec les États de la Petite Entente pour la vente de leurs produits agricoles. Ce serait l'unité économique millénaire du bassin danubien rétablie sur de nouvelles bases ; d'ailleurs par le perfectionnement de ses procédés d'exploitation, l'agriculture tchécoslovaque a accru assez sensiblement son rendement à l'hectare et elle exporte en Allemagne une importante quantité d'orge, de sorte que les intérêts des agrairiens tchécoslovaques ne sont pas si exposés que ceux des agrairiens des pays agricoles voisins.

Les agriculteurs européens, particulièrement ceux des pays agricoles, ont intérêt à la formation de ce bloc agricole, parce que toute l'agriculture européenne a à lutter, à quelque pays qu'elle appartienne, contre la concurrence des pays d'outre-mer.

Comme les Dominions dans l'Empire britannique, les régions agricoles de l'Europe sollicitent l'institution d'un régime préférentiel pour résister à leurs principaux adversaires.

En définitive, au point de vue économique, la Petite Entente paraît conserver sa raison d'être dans l'Union européenne plus qu'à tout autre point de vue, mais en présence du récent projet d'accord douanier austro-allemand, une question se pose : les défenseurs de ce projet ont dit ceci : ne déplore-t-on pas les entraves apportées

(1) FIERLINGER : *Op. cit.*, ci-dessus.

au commerce et à la renaissance de la prospérité européenne, entraves qui avec l'union douanière austro-allemande seraient sur un point brisées. Ne déplore-t-on pas la balkanisation de l'Europe ? Voilà un pas dans la direction opposée. La conférence d'union douanière du 30 juin-1^{er} juillet 1930 n'a-t-elle pas préconisé les ententes douanières plus restreintes ? L'Autriche et l'Allemagne ne donnent-elles pas un exemple de ces ententes plus restreintes ? En un mot, si l'on doit se féliciter des progrès de la Petite Entente économique, pourquoi a-t-on combattu l'accord douanier austro-allemand ?

CHAPITRE II

LA PETITE ENTENTE EST UNE DES BASES NÉCESSAIRES A LA FORMATION DE L'UNION EUROPÉENNE COMME CELLE-CI SERA UN ÉLÉMENT DE CONSOLIDATION ET DE PROGRESSION POUR LA S. D. N.

L'expérience que l'on a faite de la S. D. N. montre que celle-ci évolue non pas vers une organisation qui est celle d'un État fédéral proprement dit, mais vers une forme beaucoup plus compliquée. La coopération s'est introduite peu à peu dans cette Société, mais cette coopération est appelée à se présenter comme une superposition de fédérations, fédérations exclusives les unes des autres, dont les membres faisant partie de l'une d'elles, pourront également faire partie d'une autre, ainsi il pourra arriver que l'Angleterre appartienne à l'Union européenne tout en étant dans ses colonies, englobée dans des groupements dont le centre sera situé vers le Pacifique. De même l'Espagne pourra être unie avec des États d'Europe et avec des États de l'Amérique latine. La plupart des États seront obligés d'appartenir à plusieurs fédé-

rations différentes, de sorte que chaque État pris dans les liens de plusieurs fédérations parce qu'il a tel intérêt dans celle-ci et tel intérêt dans telle autre se trouvera dans un état d'inhibition tel que ce système constituera un gage de paix entre les États.

« Cet état de choses sera la conséquence ou la marque de cette évolution du Droit international caractérisée par l'abandon de l'individualisme sans borne qui est la base du Droit international passé et encore en partie actuel. Dans l'individualisme les conditions pour le combat de la vie sont très différentes parmi les États, les uns disposent des matières premières les plus précieuses, dont d'autres sont complètement dépouillés. Les uns ont un patrimoine héréditaire qui leur permet d'asservir les autres au point de vue économique, les uns encore ont des territoires coloniaux immenses sans avoir toujours les hommes pour les cultiver, tandis que les autres vivent sur un espace étroit qui ne peut les nourrir.

« Or, l'intérêt de l'ensemble exige ici des compensations, car si l'ensemble des États vient à l'aide de ceux qui sont en arrière économiquement parlant, ce ne sera pas seulement l'État soutenu, mais l'ensemble des peuples qui en tirera avantage; des sacrifices de ce genre profiteront aussi aux États riches, tout au moins à la grande masse de leur population.

« Dans le passé, les problèmes politiques entre États ont beaucoup trop occupé le premier plan. Aujourd'hui, la nécessité de résoudre les problèmes sociaux s'impose toujours plus. La S. D. N. doit servir à créer entre les États, en tant que communautés, et sur le terrain économique exactement cette même politique de justice que les divers États civilisés mus par des considérations sociales,

cherchent à réaliser à l'intérieur grâce à une synthèse de l'individualisme et du socialisme (1) ».

De même que le Droit international s'est démocratisé parce qu'il tient l'individu pour la vraie fin de tout droit, de même le Droit International doit mettre les individus au premier rang de ses sujets. La tendance du Droit international est donc de lutter contre la vieille conception qui voyait dans les États ses uniques sujets; comme l'a écrit M. Politis : « l'étude sociologique de la vie montre que le milieu social où l'homme vit et agit, ne cesse de grandir (2) ».

C'est pourquoi les États commencent à se grouper en fédérations régionales ou continentales avec la tendance de se réunir dans une communauté universelle, dont la S. D. N. ne nous fournit encore qu'une imparfaite ébauche. La formation de groupes supérieurs ne fait pas disparaître les groupements inférieurs et elle est conditionnée par une certaine restriction dans les attributions de ces groupements inférieurs et dans la naissance d'une certaine homogénéité morale et matérielle dans le domaine qui devient le champ d'activité du groupement supérieur. Cette homogénéité n'a réussi à se former qu'après les atténuations et la disparition des anciens éléments de différenciation et de mésentente.

Le développement de la Petite Entente et son passage du caractère d'alliance défensive et de groupement politique à celui de fédéralisme économique se réaliseront par l'atténuation de l'antagonisme existant entre la Hongrie et ses voisins sur la question de la révision des traités et

(1) WEHBERG : *loc. cit.*

(2) *Op. cit.* (*Nouvelles tendances*, p. 71).

sur l'adoption d'une façon commune de penser sur la reconstruction de l'Europe d'après-guerre.

C'est pourquoi le projet d'accord douanier austro-allemand avait constitué au contraire un recul dans la voie d'une homogénéité plus parfaite entre les peuples européens, parce que cet accord douanier n'avait pas, en réalité, un but économique, mais parce qu'il était animé d'une arrière-pensée politique.

M. Bénès a prononcé le 23 avril 1931 à Prague un discours où il a démontré les visées véritables et les conséquences possibles du « Zollverein » projeté entre Berlin et Vienne. Dans son exposé, le ministre des Affaires Étrangères tchécoslovaque réfute la thèse allemande et démontre que le pacte a un caractère notoirement politique : l'accord austro-allemand a un aspect pacifique qui est l'Anschluss et dont il ne saurait être dissocié. Cette union douanière aurait pour résultat une aggravation de la lutte économique, a fait ressortir M. Bénès, on trouverait en effet la formation de grands blocs économiques ennemis, qui se feront une guerre économique sans merci d'où conflits politiques universels. La Tchécoslovaquie, en particulier, dont 60 0/0 des exportations vont à raison de 40 0/0 à l'Allemagne et 20 0/0 à l'Autriche, se trouverait à tel point liée au nouveau bloc comprenant 79 millions d'Allemands formé par l'union douanière, qu'elle perdrait toute liberté de mouvement.

Les Austro-Allemands invoquent cet argument qu'ils faut travailler de façon consécutive à la coopération européenne et remédier aux maux dont souffrent l'Allemagne et l'Autriche, mais pour l'éminent homme d'État, la crise ne peut être résolue que par un plan européen acceptable pour tous, négocié entre les principaux intéressés, à

Genève, et dans l'esprit de Genève. C'est pourquoi le gouvernement de Prague et celui de Paris, ainsi que ceux de Belgrade et de Bucarest sont entrés en rapport pour envisager une solution de ce genre. Il s'agit avant tout de résoudre la crise agraire, c'est pourquoi il faut que les principaux États industriels de l'Europe notamment la France, l'Allemagne, la Tchécoslovaquie et l'Autriche adoptent un point de vue unique. Il faut que ces États réalisent une entente concernant la production industrielle avec la Belgique, l'Angleterre et la Hollande. L'accord douanier austro-allemand aurait présenté pour l'Allemagne des avantages économiques, mais il aurait été contraire à l'Autriche. Ainsi les tarifs douaniers autrichiens étant actuellement très inférieurs à ceux du Reich (2 couronnes or par quintal de blé, d'orge et de seigle contre une moyenne de 20 marks en Allemagne et 5 couronnes or pour 1 quintal de farine contre 51 marks), l'existence est sensiblement moins chère en Autriche. On a évalué à 1 milliard 1/2 l'augmentation des prix que du jour au lendemain du fait de son entrée dans l'économie de l'Allemagne et de l'unification des droits de douane sur la base des tarifs allemands, l'Autriche aurait à payer pour les 5 millions de quintaux de céréales qu'elle importe annuellement. Le prix des céréales en Autriche augmenterait et les paysans y gagneraient mais le reste de la population verrait augmenter le prix de la vie.

Quant à l'industrie, elle se serait trouvée absorbée, ruinée ou paralysée par l'industrie allemande grâce à la formidable organisation de celle-ci. D'où une augmentation considérable des chômeurs en Autriche.

« En somme l'accord douanier serait au seul avantage du Reich que les autres nations ne pourraient plus désor-

mais concurrencer sur le marché autrichien. Vienne et Berlin ont certainement vu et pesé ces inconvénients. C'est donc bien en réalité l'intérêt politique qui les a guidées (1) ».

Ainsi, on peut répondre à la question que nous avons posée à la fin du chapitre précédent : il est possible de défendre la Petite Entente économique tout en condamnant le projet d'accord douanier austro-allemand parce que la première est conforme au projet de coopération économique envisagé à la base de la fédération européenne, tandis que le second cachait en réalité des visées politiques et était l'instrument d'un particularisme économique non moins combatif que dangereux, sans compter que le plan contrevenait aux traités de paix de Versailles et de Saint-Germain et à la Convention de Genève de 1922.

Il n'entre pas dans notre sujet de refaire, après la C. P. J. I. de La Haye, le procès de l'accord austro-allemand, tant au point de vue économique qu'aux points de vues politique et juridique. Nous n'avons pu en parler que dans la mesure où cet événement s'est trouvé en liaison avec la question des rapports entre la Petite Entente et l'Union européenne.

Nous espérons avoir démontré que l'œuvre entreprise par la Petite Entente dans le domaine économique est poursuivie en considération de l'intérêt général de la communauté européenne, et en accord avec les directives tracées par la collectivité des membres de cette communauté. Il est possible que l'accord douanier austro-

(1) Albert JULLIEN : « L'union douanière avec l'Allemagne consacrerait la ruine de l'Autriche », *le Petit Parisien* (24 avril 1931).

allemand présente certains côtés séduisants pour les États agricoles de la Petite Entente.

L'Allemagne, après des négociations qui ont commencé en mars 1931, est parvenue à négocier avec la Roumanie un traité de commerce (1) dans lequel elle accorde à la Roumanie un tarif préférentiel. Cette manœuvre allemande risque de mettre les États de la Petite Entente en antagonisme; il est certain que la Roumanie et la Yougoslavie ont en l'Allemagne leur meilleur client pour le bétail et les céréales. La Yougoslavie et la Roumanie auraient tiré un bénéfice considérable de l'élargissement du marché austro-allemand et d'un accord sur la base préférentielle. Il est certain que la Petite Entente économique a rencontré les plus grandes difficultés à se former en raison de la structure mixte de la Tchécoslovaquie et de l'intransigeance des agrairiens tchécoslovaques, mais le point de vue politique domine pour la Yougoslavie et la Roumanie le point de vue économique dans l'affaire de l'accord austro-allemand, particulièrement pour la Roumanie; cet accord marquait la reprise par l'Allemagne du « Drang nach Osten » c'est-à-dire l'écrasement de la Tchécoslovaquie et aussi celui de la Pologne, qui laisserait la Roumanie seule en face de la Russie (2).

La Petite Entente économique rencontre aussi un obstacle sérieux dans le problème des minorités. Tant

(1) A. DEVERUL (24 mars 1931).

(2) Voir sur l'influence que l'Union européenne est appelée à exercer sur le problème des minorités, en apaisant ainsi une des principales sources des difficultés que rencontrent les États de l'Europe centrale et les membres de la Petite Entente, en particulier, G. BLONDEL : *Le Problème des Minorités*, Paris, 1930.

que les traités des minorités ne seront pas scrupuleusement observés, la campagne révisionniste aura un aiguillon constant. « Que l'on établisse le principe que la nationalité et la langue de l'individu sont aussi sacrées que l'est devenue sa religion dans les États européens, et à partir de ce jour-là les frontières perdraient rapidement une bonne partie de leur importance, la demande de revision perdrait son principal encouragement et un virus dangereux serait éliminé des relations internationales (1) ».

(1) R. W. SETON-WATSON : *La Petite Entente dans l'Esprit International*, 1931, p. 613.

CONCLUSION

Au terme de cette étude sur l'Union européenne et la Petite Entente et les relations qui s'ébauchent entre le groupement projeté et celui qui existe déjà, une idée dominante semble se dégager de l'ensemble des données que nous avons pu constater.

On peut assister à la naissance d'une sorte de hiérarchisation au sein de la société des États. Au sommet, la S. D. N. dont les buts sont les plus généraux, au-dessous d'elle le futur fédéralisme européen dont la sphère d'action est limitée et qui laisse la place à d'autres fédéralismes analogues dans le reste du monde. Au dernier échelon, des accords beaucoup plus particuliers, parmi lesquels la Petite Entente paraît bien être à l'heure actuelle l'un des plus achevés.

Dans l'œuvre d'organisation de la Société internationale, il est possible de distinguer plusieurs domaines. Dans toute société politique, il est nécessaire de concevoir d'une part un système qui détermine le droit applicable et aménage des procédures pour les modifications devenues nécessaires des situations existantes, c'est la fonction que remplissent dans un État le pouvoir cons-

tituant et le pouvoir législatif. C'est ce que la S. D. N. tente de poursuivre dans la tâche de codification qui a été confiée par la résolution de la 5^e assemblée du 22 septembre 1924 à un comité de 17 juristes appartenant à 17 pays d'Europe, d'Amérique et d'Asie et représentant les grandes formes d'organisation et les principaux systèmes juridiques du monde.

On ne peut guère concevoir la tâche de la codification autrement que sous la forme d'une réglementation uniforme et universelle. Comme l'a dit M. le Professeur de Lapradelle à la séance de l'Union juridique internationale du 23 juin 1926, « il ne peut y avoir qu'un seul faisceau de règles fondamentales ». Sans doute, de pays à pays, peuvent différer de milieu, de modalité ou même de substance, les objets qui forment la matière d'application du droit des gens. Il est clair que le concept de la frontière change suivant qu'on passe d'un vieux pays comme l'Europe à un pays neuf comme l'Amérique. Les États dont le territoire est chargé de population, où le bornage politique s'est fait péniblement de guerres en guerres au cours des temps, ont sur cette notion de frontière une sensibilité des plus vives; quand au contraire, la population est trop faible pour le territoire, la terre si grande qu'elle ne se dispute plus, le sol si neuf qu'il n'offre sur aucun point le souvenir de terres prises et reprises, alors l'intransigeance des nationalismes se dissipe et l'exaspération des sensibilités irritables s'apaise. Il est en Amérique plus facile qu'en Europe d'instituer là, soit une procédure de conciliation, soit une procédure d'arbitrage. Au fond même, on s'explique, de continent à continent, l'existence de règles différentes : entre États qui furent à l'origine les provinces coloniales d'une même

métropole, aux limites administrativement fixées par celle-ci, on comprend le maintien après l'indépendance, de l'ancienne division administrative. C'est le principe de l'*uti possidetis*, règle de fond déduite de l'histoire, complétant la règle de forme — aptitude à solution du conflit de limites par conciliation ou par arbitrage — qui se déduit de la terre. Ainsi se crée, par la diversité des objets, un droit spécial.

Le Droit international ne cesse pas d'être universel; ses objets peuvent se multiplier, ses éléments d'application changer. A travers ces objets différents, la règle de droit peut prendre, comme la lumière à travers le prisme, des colorations distinctes. Elle n'en demeure pas moins une dans son principe.

En second lieu, la Société des États a besoin comme toute société politique d'un pouvoir judiciaire : « l'organisation de la justice est dans tout groupement humain un besoin essentiel pour faire régner l'ordre et la paix. Ce droit c'est la justice, c'est la force du droit qui se substitue peu à peu au droit de la force (1) ».

De grands progrès ont été accomplis à ce point de vue dans la communauté des États depuis la création de la S. D. N. en particulier. Le stade de l'arbitrage facultatif est largement dépassé, on s'est rendu compte de la supériorité d'une Cour de justice sur des arbitres occasionnels au point de vue de l'unité de jurisprudence. Comme le droit applicable, la fonction juridique a besoin d'uniformité et d'universalité. Par sa permanence, la régularité de son fonctionnement, la continuité de ses travaux, la Cour permanente de Justice internationale qui siège à la

(1) M. POLITIS : *Les nouvelles tendances du Droit international*, p. 139.

Haye a une supériorité marquée sur les tribunaux occasionnels d'arbitres. De même que le comité des juristes qui a été chargé en 1924 d'examiner les conditions d'une codification possible du Droit international, la Cour doit être composée en vertu de son statut (art. 9) de personnes qui non seulement réunissent individuellement les conditions requises, mais assurent dans l'ensemble la représentation de grandes formes de civilisation et des principaux systèmes juridiques du monde.

Au contraire lorsqu'on considère le troisième élément indispensable à l'organisation de toute société politique, à savoir le pouvoir exécutif, il est possible de concevoir une décentralisation plus ou moins large, tant au point de vue purement politique qu'au point de vue de l'administration et de la gestion des services publics. C'est ainsi que dans les États modernes on constate une organisation hiérarchisée laissant place à des systèmes autonomes qui se superposent les uns aux autres, gérant, l'un, l'ensemble du territoire, dans le domaine des intérêts les plus généraux, les autres, des portions de plus en plus restreintes du territoire pour la satisfaction d'autres intérêts qui, par leur nature, sont proprement locaux ou régionaux.

C'est par une approximation qui ne peut être encore que très lointaine à la nature du pouvoir exécutif étatique que se rattachent plutôt des organisations internationales telles que le Conseil et l'Assemblée de la S. D. N., le futur mécanisme central de l'Union européenne et la conférence régulière de la Petite Entente.

Cette idée peut permettre peut-être de parvenir à une vue synthétique du caractère de ces organismes et de la nature des relations qui sont susceptibles de s'établir entre eux.

Bien entendu, il est difficile avec un tel point de départ de parvenir à formuler une théorie juridique systématique de l'aménagement de cette sorte de pouvoir exécutif qui se constitue au sein de la Société Internationale. Le *Corpus juris* de cette société est en pleine évolution, les principes qui sont à sa base se transforment de jour en jour; le Droit international tend à devenir le droit des hommes comme nous l'indiquions dans l'introduction, les relations de peuples à peuples ne sont plus exclusivement réglées par la conception ancienne du droit des États. Dans l'étape que nous parcourons actuellement, il est difficile de prévoir sous quelle forme concrète ces relations s'établiront dans l'avenir; qu'il nous suffise ici d'avoir constaté que dans les rapports entre l'Union européenne et la Petite Entente il se révèle une manifestation des tendances nouvelles et un progrès vers le Droit de l'avenir (1).

(1) Il semble qu'il y ait peut-être à l'heure actuelle une opposition entre deux conceptions touchant la méthode d'édification progressive de l'organisme chargé d'opérer et de développer l'union des peuples européens. Les uns, comme M. de Peyerimhoff (cité par L. COQUET : *L'entente économique des Balkans et l'Union européenne*, dans *L'Europe du Sud-Est* (août 1931), p. 93), préconisent des ententes économiques restreintes, analogues aux accords régionaux d'ordre politique, du type Locarno, ententes telles que celles réalisées déjà par les Pays-Bas, le Danemark, la Suède, la Norvège, la Belgique et le Luxembourg, dans la Convention d'Oslo, du 24 novembre 1930, ou encore telles que la Petite Entente économique, ou enfin telles que les accords bilatéraux créant un système préférentiel du genre de ceux conclus récemment notamment par l'Allemagne avec la Roumanie.

D'autres, au contraire, estiment que, pour éviter le retour d'incidents analogues à l'affaire de l'union douanière austro-allemande, il faudrait que « toute collaboration particulière soit, au préalable, loyalement débattue avec les gouvernements de tous les pays intéressés. »... « La Petite Entente, groupement qui n'est dirigé contre aucun pays, peut servir de base à une collaboration de tous les pays de l'Europe Centrale. » (Bénès, discours à la Commission des Affaires extérieures de la Chambre des Députés tchécoslovaque, dans *Le Temps* (21 octobre 1931). « C'est par des restrictions générales, mais d'abord légères à l'actuelle indépendance économique, source de crises et

aussi d'insécurité politique par les rivalités qu'elle entretient qu'on peut espérer réaliser un commencement de retour à la prospérité et à la sécurité » (Robert Guye, lauréat du Concours de la *Revue des vivants*, cité dans *Notre Temps* (18 octobre 1931), p. 277.

C'est le système adopté dans le Mémorandum constructif français, mais les Allemands reprochent à cette méthode l'impuissance radicale dont elle a déjà fait preuve, à la conférence économique internationale de 1927, et à celle de 1930; « la recommandation de diminuer simultanément les barrières douanières... ne mène pas au succès. » (*Erich Koch Weser, La France et l'Europe*, dans *l'Esprit International* (1^{er} octobre 1931). Cet auteur accuse avec rigueur, la politique française, de son attachement à l'ordre de choses établi par le Traité de Versailles, politique qui conduit la République à s'opposer à la méthode des accords particuliers, susceptibles d'échapper à son contrôle et de menacer le *statu quo*).

BIBLIOGRAPHIE

- AGNELLI (Giovanni), ATTILIO (Cabiati) : *Fédération Européenne ou Ligue des Nations* (Giard, Paris, 1919).
- ALGAZI (E.) : La Petite Entente et M. Take Jonsco (*Le Temps*, 7 octobre 1920).
- ALVAREZ : Union européenne et Union panaméricaine (*Revista de drept international*, septembre 1930).
- ALVAREZ et DE LAPRADELLE (*Revue de Droit international public*, 1931, pp. 92 et suiv.).
- AUBOIN (Roger) : Coopération économique internationale (*Europe Nouvelle*, 15 mai 1926).
- ANCEL (Jacques) : *Manuel Historique de la Question d'Orient* (Delagrave, Paris).
- BADULESCO (Victor) : La Conférence de Lausanne (*Le Temps*, 27 décembre).
- BARDOUX (J.) : Les lendemains de Versailles (*Le Temps*, 8 janvier 1931).
- BARTHÉLEMY (Joseph) : Après Locarno; vers les Etats-Unis d'Europe (*Revue politique et parlementaire*, 10 novembre 1925).
- Le problème de la Sécurité des Etats, la coopération européenne (*Revue de Droit international*, Paris, Les Editions internationales, p. 420).
- BÉNÈS (Edouard) : Déclarations (*Le Temps*, 24 juin 1928).
- Discours (*Le Temps*, 22 octobre 1931).
 - *La Situation internationale et la politique étrangère de la Tchécoslovaquie* (1927).
 - *Survey of International Affairs*, 1920-23, p. 226.
 - Vers l'union européenne (*Neue Schweizer Rundschau*, février 1930).
- BERNUS (Pierre) : L'Exemple de la Petite Entente (*Journal des Débats*, 20 août 1922).

- BIENAIMÉ (Georges) : De la Petite Entente à la Fédération Européenne (*Bulletin Franco-Roumain*, 30 novembre 1929).
- BLONDEL (G.) : Pour mieux comprendre la crise (*La Revue de l'Ouest*, p. 11, col. 2).
- Ce qu'on dit en Europe de la crise économique actuelle (*Bulletin de la Société industrielle de l'Est*, janvier-février-mars 1931), p. 21.
 - *Où en est la reconstitution de l'Europe?* (Jobard, Dijon, 1931, pp. 14 et 15).
- BOISANGER (Y. DE) : Economie européenne (*Europe Nouvelle*, 22 juin 1929)
- BOREL (E.) : Les Etats-Unis d'Europe (*Esprit international*, janvier 1930).
- BRIÈRE (Yves DE LA) : L'Union Continentale européenne.
- *Revue de Droit international*, Bruxelles, 1931, pp. 5 et suivantes.
- BRUNET (Gilbert) : Les Fondements historiques de l'Union européenne (*Notre Temps*, 18 octobre 1931, p. 277).
- Chambre des Députés (*J. O.*), 2^e séance du 29 décembre 1918,
- CHASTENET : *Revue Politique et Parlementaire*, 10 avril 1931.
- Chronique de Politique extérieure, p. 105.
- CODRESCO : La Petite Entente (Paris, 1930).
- (*Europe Nouvelle* : Les régimes douaniers de l'Europe (25 octobre 1930).
- Congrès de la Ligue de la Paneuropa, Vienne, octobre 1926.
- COQUET (L.) : L'Entente économique des Balkans et l'Union européenne (*L'Europe du Sud-Est*, août 1931), p. 93.
- COTARU (Romulus) : Note peutru o bibliografie critică a problemei paneuropene (*Arhiva peutru Stiinta si Reforma Sociala*, n° 1-3, 1930).
- COURTIN : Essai sur l'organisation et l'activité politique de la S. D. N. (*Revue d'Economie politique*, 1929, p. 562).
- COUDENHOVE-KALERGI : *Praktischer Idealismus*, Leipzig, 1925.
- *Paneurope* (Editions paneuropéennes, Paris, Vienne, 1927).
- DELAISI (Francisc) : L'Union économique européenne est-elle possible ? (*Revue Monde Nouveau*, octobre 1926).
- *Les deux Europes*, 1929.
- DOMINOIS (F.) : Prague, Budapest et la Reconstruction de l'Europe danubienne (*Europe Nouvelle*, 6 janvier 1923).
- DUCA (Jean) : La Petite Entente est un pacte particulier d'assistance mutuelle rentrant dans les cadres du pacte général de la S. D. N. (*Europe Nouvelle*, 20 septembre) 1924.

- DUCA (Jean) : La Petite Entente (*Revue des Balkans*, février 1930).
— Statele Unite ale Europei (*Observatorul*, 1930).
- DUNAN (Marcel) : Le Congrès économique de l'Europe centrale (*Journal des Débats*, 19 septembre 1925).
- DURAND (Ch.) : *Les Etats fédéraux*.
- EISENMANN (Louis) : L'élargissement de la Petite Entente (*Europe Nouvelle*, 2 décembre 1922).
- FAUCHILLE : *Traité de Droit international public*, Paris, 1920-1925, t. I, 3^e partie, p. 404.
- FROMONT (P.) : Division du travail et reconstruction de l'Europe (*Revue politique et parlementaire*, juillet 1931).
- GAUVAIN (Auguste) : La Petite Entente et la crise européenne (*Journal des Débats*, 19 juin 1926).
— La Solidarité de la Petite Entente (*Revue des Balkans*, février 1930).
- GIDEL : *Cours de droit constitutionnel comparé* (Faculté de Droit de Paris, Doctorat. Années 1929-1930).
- MOUSKHELI : *La Théorie juridique de l'Etat fédéral*, Paris, 1931, p. 302.
- GUILAIN (Robert) : *Les Problèmes douaniers internationaux et la S. D. N.* (Thèse, Paris, 1930).
- GUSTI (D.) : Problema Federatiei Statelor Europene (*Arhiva*, 1930).
- HANDELSMANN : L'idée du rapprochement des nations dans l'histoire moderne (*L'Esprit international*, n° 13, 190).
- HANOTAUX (Gabriel) : L'Union européenne (*Revue des Deux Mondes*, juillet 1930, p. 755).
- HAUSER (Henri) : *Histoire diplomatique de l'Europe*. Les Presses Universitaires de France, 1929.
- HERMANN (Jahrrein) : *Europa als Rechtseinheit*, Leipzig : *Abhandlungen des Instituts für politische Auslandskunde an der Universität*, Leipzig, 1929.
- HERRIOT (E.) : *Europe*, 1930.
- HOIJER : *La Sécurité*, Paris, 1930. Tome IV.
- IORGA (N.) : *Cinq conférences sur le Sud-Est de l'Europe* (Gamber, 1925).
— Premiers essais de Fédération dans le Sud-Est européen (*L'Europe du Sud-Est*, n° 2, 1931).
— La Roumanie, les Balkans et l'Europe centrale (*L'Esprit International*, avril 1928).
- IVANTCHEFF : *L'Idée des Etats-Unis d'Europe et les projets d'une Confédération balkanique* (Paris, Gamber, 1930, p. 14).

- JOUVENEL (Bertrand DE) : *Vers les Etats-Unis d'Europe*, Paris, 1930.
- JOXE (L.) : La S. D. N. en 1931 (*Europe Nouvelle*, 26 septembre 1931).
- JULLIEN (Albert) : L'Union douanière avec l'Allemagne consacrerait la ruine de l'Autriche (*Le Petit Parisien*, 24 avril 1931).
- KAYSER (Jacques) : *Les Etats-Unis d'Europe*, Paris, 1926.
- KUNZ (Joseph-L.) : Une nouvelle théorie de l'Etat (*Revue de Droit international*, Bruxelles, 1930-135 et 1931-131).
- LAFERRIÈRE (J.) : La constitution de l'Etat libre de Bavière du 14 août 1919 (*Revue de Droit public et de la Science politique*, 1925).
- LAPRADELLE (M. GEOUFRE DE) : *Cours de Droit international public*. Faculté de Droit de Paris, Doctorat, années 1928-1929.
— *Cours de doctorat*, Faculté de Droit de Paris (1928-1929).
- LAYTON (T.-Walter) : L'Avenir économique de l'Europe (*Europe Nouvelle*, 24 avril 1926).
- LEFUR : *Etat fédéral et Confédération d'Etats*. Thèse de Doctorat, 1896.
— Les Conditions d'existence d'une Union européenne (*Revue de Droit international*, Paris, Les Editions internationales, 1930, pp. 71 et suiv.).
- MADGEARU (Virgil) : *L'Europe Agricole devant la Société des Nations*, Paris, 1930.
- MANGIN (M.) : Les Etats fédérés d'Europe (*Revue des Vivants*, 1930).
- MANOILESCO (M.) : Les Etats-Unis d'Europe. L'aspect économique (*Roumanie économique*, novembre-décembre 1929).
- MARCHAL (J.) : *Union douanière et organisation européenne*, Paris, Sirey, 1929.
- MARSAL (François) : Les Etats-Unis d'Europe (*Revue économique internationale*, janvier 1930).
- MARTIN (William) : L'Europe et la Société des Nations (*Bibliothèque universelle et Revue de Genève*, octobre 1930, p. 514).
- MIRKINE-GUETZEVITCH (B.) et George SCELLE : *L'Union européenne*, Paris, 1931.
- MIRONESCO (G.) : Déclarations (*Le Temps*, 24 janvier 1930).
- MOUSSET (Albert) : La Hongrie et ses voisins, depuis les accords de La Haye (*L'Esprit international*, avril 1931, p. 260).

- MOUSSET (Albert) : Les étapes de la consolidation européenne (*Europe Nouvelle*, 1^{er} juin 1929).
- NATHAN (Roger) : Réflexions sur le memorandum constructif (*Europe Nouvelle*, 23 mai 1931).
- OPPENHEIM (Léopold) : Le caractère essentiel de la S. D. N. (*Revue de Droit international public*, 1919, pp. 234-244).
- ORMESSON (D') : Une Fédération européenne est-elle possible ? (*Revue de Paris*, 15 octobre 1929).
- POINCARÉ (H.) : Union nationale. Entente européenne (*Illustration*, 17 octobre 1931).
- PEUCH (J.-L.) : Bases régionales et la S. D. N. ? Etats-Unis d'Europe ? (*Paix par le Droit*, février 1928).
- POLITIS (N.) : *Les Nouvelles tendances du droit international* (Paris, Hachette, 1927).
- La Souveraineté des Etats et l'Union européenne (*Revue Bleue*, 1^{er} août 1931).
 - La Paneurope et la Société des Nations (*L'Esprit international*, janvier 1927).
- POMARET (Charles) : *L'Amérique à la conquête de l'Europe*, Paris, Armand-Colin, 1931.
- Procès-verbaux de l'Union Juridique Internationale, 1926.
- PUSTA (C.-R.) : Vers l'Union européenne (*Revue de Droit international*, Paris. Les Editions Internationales, 1930, p. 101).
- RAPPART (William-Emmanuel) : Uniting Europe, the trend of international coopération since the war (*New Haven Yale University press*, 1930, p. 309).
- REBOUL (Lieutenant-Colonel) : L'Importance des Petites Ententes (*Le Temps*, 23 avril 1922).
- ROMIER (Lucien) : *Qui sera le maître, Europe ou Amérique*, Hachette, Paris.
- SCELLE (G.) : Le mémorandum Briand et la Fédération roumaine (*Revue politique et parlementaire*, 10 juin 1930, p. 374).
- Les Etats-Unis d'Europe (*Le Monde nouveau*, mars 1930, p. 18).
 - La Société des Nations est-elle un Super-Etat ? (*La Vie des Peuples*, 1924, p. 410).
 - Anticipations d'ordre juridique sur l'éventuel fédéralisme européen (*Europe Nouvelle*, 1929, p. 1296).
 - L'Europe et la réorganisation de la S. D. N. (*Notre Temps*, 1^{er} novembre 1931, p. 358).
- SETON-WATSON (R.-W.) : La Petite Entente (*L'Esprit international*, 1931, p. 613).

- SIBERT (M.) : *Le Problème de la Sécurité*, Paris, 1925.
- SIEGFRIED : *Facteur psychologique* (Congrès de la Chambre de Commerce Internationale de 1931).
- SMITH (Monroe) : *The development of European Law*, Columbia University Press, New-York, 1928. Préface de John Basset Moore.
- STRUPP (Karl) : *Eléments du Droit international public universel, européen et américain*, Paris, Rousseau, 1927, pp. 192-193. *Survey of International Affairs*, 1920-1923.
- Temps* (journal *Le*) : L'échec de Genève (jeudi 26 mars 1931).
- TIBAL (André) : *La consolidation politique de l'Europe centrale*. T. I, II, III, IV. Europe centrale, 1928.
- TITULESCO (N) : Déclarations (*Le Temps*, 24 juin 1928).
— *Dinamica pacei*, (*Observatorul*, 1929).
- TROCQUER (J. Le) : *Union douanière européenne, dotation Carnégie. La conciliation internationale* n° 4, Paris, 1929, p. 93.
- TRUCHY (H.) : La Coopération européenne et la politique douanière (*Revue politique et parlementaire*, décembre 1929).
- L'Union Juridique Internationale*, 5^e session, juin 1926, p. 64.
- WEISS (L.) : Mittel Europa (*Europe Nouvelle*, 28 mars 1931).
- WILSON (Président) : *Discours du 27 septembre 1918*, Désiré Rousstand, vol. 2, p. 805.
- WIRSCHING (H.-A.) : *Der Kampf um die handelspolitische Einigung Europas*, Feuchtwangen, 1928.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION	7
--------------------	---

PREMIÈRE PARTIE

L'origine historique du Pacte de la Petite Entente et du Projet d'Union Européenne.

CHAPITRE PREMIER : <i>La Petite Entente</i>	15
§ 1 ^{er} . — Origine de la Petite Entente	15
§ 2. — Accords de base de la Petite Entente	17
§ 3. — Activité de la Petite Entente jusqu'en 1931	22
CHAPITRE II. — <i>L'Union européenne</i>	29
§ 1 ^{er} . — Origines de l'idée d'une Union européenne	29
§ 2. — Le projet d'Union européenne à la X ^e Assemblée	54
§ 3. — Le projet devant la XI ^e Assemblée	56
§ 4. — La Commission d'études en 1930-1931	58
§ 5. — La Commission d'études et l'Anschluss (mai 1931)	72
§ 6. — La Commission d'études et la XII ^e Assemblée	87

DEUXIÈME PARTIE

Nature juridique des deux sortes d'accords.

CHAPITRE PREMIER. — <i>Notions générales sur les unions d'États</i>	101
§ 1 ^{er} . — Les unions d'États	102
§ 2. — Les unions d'États et l'article 21 du Pacte de la S. D. N. ...	104
CHAPITRE II. — <i>Nature juridique de la Petite Entente</i>	107
§ 1 ^{er} . — A quelle catégorie d'union d'États appartient la Petite Entente ?	107
§ 2. — La Petite Entente envisagée au point de vue de l'article 21 du Pacte de la S. D. N.	110
CHAPITRE III. — <i>La formule juridique des futurs États-Unis d'Europe</i> ...	119
§ 1 ^{er} . — Conceptions qui se dégagent du mémorandum et des réponses des puissances	119
§ 2. — Conceptions doctrinales	137
§ 3. — Des rapports futurs entre l'Union européenne et la S. D. N.	139

TROISIÈME PARTIE

Rapports entre la Petite Entente et l'Union européenne.

CHAPITRE PREMIER. — <i>La Petite Entente pourra-t-elle subsister dans l'Union européenne.</i>	143
§ 1 ^{er} . — Y a-t-il une opposition de principe entre les deux groupements.....	143
§ 2. — L'Union européenne enlèvera-t-elle à la Petite Entente sa raison d'être.....	154
Section I. — Au point de vue du problème de la sécurité.....	154
Section II. — Le point de vue économique.....	161
CHAPITRE II. — <i>La Petite Entente est une des bases nécessaires à la formation de l'Union européenne comme celle-ci sera un élément de consolidation et de progression pour la S. D. N.</i>	169
CONCLUSION.....	177
BIBLIOGRAPHIE.....	183

Vu, le Président :

GEOUFFRE DE LA PRADELLE.

Vu et approuvé :

LE DOYEN DE LA FACULTÉ DE DROIT,

BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

LE RECTEUR DE L'ACADÉMIE DE PARIS,

S. CHARLÉTY.

1931. — Fontenay-aux-Roses. — Imp. LOUIS BELLENAND ET FILS. — 44.475.
